



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

PARECER N° 00267/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.105051/2023-31

INTERESSADOS: DRÄGER INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA.

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR). LEI N° 10.520/2002 (LEI DO PREGÃO).

1. Apuração de responsabilidade de pessoa jurídica por participação em esquema fraudulento de cartel ("Clube do Pregão Internacional") para fraudar licitações e contratos no âmbito da Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro (SES/RJ) e do Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (INTO).
3. As Investigações decorreram das operações "Fatura Exposta" e "Ressonância".
4. Competência da CGU reconhecida e adoção do rito procedural da Lei nº 12.846/2013.
5. Reenquadramento jurídico válido (*emendatio libelli*, art. 383 do CPC) para o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão), sem alteração fática, com sanção menos gravosa e sem violação ao contraditório.
6. Prescrição não ocorrida; observada a aplicação do art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.873/1999 (prazo de 8 anos – CP, art. 109, IV), contagem de data a data (Lei nº 9.784/1999, art. 66, § 3º). Marcos interruptivos válidos (art. 2º, I e II). Inocorrência de prescrição.
7. Robustez probatória (TCU/CGU/EBSSRH/collaborações). Manutenção da imputação de sobrepreço e das demais irregularidades.
8. Acordo de Leniência com o MPF não vincula a CGU (Lei nº 12.846/2013, art. 16); Contudo, é admitida a sua valoração para fins de fixação da penalidade pela CGU, nos termos do que dispõem os §§ 2º e 3º do art. 22 da LINDB. Programa de Integridade: percentual nulo no caso concreto, por falhas estruturais identificadas pela área técnica especializada da CGU.
9. Manifestações complementares reconhecida a intempestividade e conhecido o mérito apenas dos argumentos 7, 8 e 9 analisados pela CGIPAV, sem reabertura de prazo, sem nova instrução e sem prejuízo; medida sem constituição de precedente; prestígio ao contraditório e ampla defesa.
10. Manifestação pelo prosseguimento do feito e aplicação da penalidade de impedimento de licitar e contratar com a União por 3 (três) anos (art. 7º da Lei nº 10.520/2002).

Senhora Consultora Jurídica,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU) em face da empresa **DRÄGER INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA.** (CNPJ 02.535.707/0001-28), doravante denominada "Dräger", "acusada" ou "empresa", para apurar a responsabilidade por fraudes em licitações e contratos na área de saúde, em especial equipamentos importados, no âmbito da Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro (SES/RJ) e pelo Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (INTO).

2. Conforme consignado nos autos (SEI 3247949, item 4), as fraudes passaram a ser descobertas a partir de trabalho conjunto entre Polícia Federal (PF), Ministério Público Federal (MPF) e Receita Federal do Brasil (RFB), que resultou na operação "Fatura Exposta", desdobramento das operações Calicute (deflagrada em 17/11/2016) e Eficiência (26/01/2017). Houve, ainda, aprofundamento das investigações, com envolvimento do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Tribunal de Contas da União (TCU) e da própria CGU.

3. A instauração do PAR foi precedida por Investigação Preliminar Sumária (IPS), determinada pela Diretoria de Responsabilização de Entes Privados (DIREP – SEI 2796734) e recomendada pela CGIPAV (SEI 2796732). A medida teve por fundamento indícios de envolvimento da empresa Dräger no esquema fraudulento denominado "Clube do Pregão Internacional", revelado pelas Operações "Fatura Exposta" e "Ressonância" da Polícia Federal (Nota Técnica nº 1419/2023/CGIPAV – SEI 2797294).

4. A IPS concluiu pela participação da empresa Dräger em práticas de cartel e conluio voltadas à fraude em licitações promovidas pela SES/RJ e pelo INTO, referentes aos pregões nº 132/2007, 153/2009, E-08/077.281/2009 e 019/2012. Tais condutas configuram infração aos arts. 5º, IV, "a", "b" e "d", da Lei nº 12.846/2013, e, inicialmente, aos arts. 88, II e III, da Lei nº 8.666/1993. A recomendação de instauração do PAR foi aprovada pela CGIPAV e acolhida pela DIREP (SEI 2797297).

5. O PAR foi formalmente instaurado pela Portaria nº 1.805 (SEI 2798890), em 05/05/2023, com prazos posteriormente prorrogados pelas Portarias nº 3.615 (SEI 3005510) e nº 1.189 (SEI 3200172). A Comissão Processante (SEI 3068225) integrou ao processo relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União (SEI 3068273) – TCU (TC 014.858/2017-7) antes de proceder ao indiciamento (SEI 3167551) da empresa Dräger por irregularidades nos pregões nº 131/2009 (INTO) e nº 153/2009 (INTO e adesão da SES/RJ).

6. A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR), em síntese, formalizou o indiciamento da empresa acusada, conforme Termo de Indiciação constante dos autos (SEI 3167551, itens 51 e 52), reconhecendo sua participação em ajustes anticompetitivos nos Pregões Eletrônicos do INTO nº 131/2009 e nº 153/2009, bem como na adesão ao Pregão nº 153/2009 pela Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro (SES/RJ), em infração aos incisos II e III do art. 88 da Lei nº 8.666/1993.

7. A empresa Dräger, após o indiciamento, foi intimada em 05/04/2024 (SEI 3197250). Representada por seus advogados (substabelecimento SEI 3341910) apresentou defesa escrita com anexos (SEI 3207613). Em síntese, a defesa suscitou a incompetência da CGU para condução do feito, a inaplicabilidade retroativa da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), a ocorrência de prescrição e a inexistência de sobrepreço, além de requerer a consideração do Acordo de Leniência celebrado com o MPF e do Programa de Integridade como circunstâncias atenuantes, bem como, em sede de alegações finais, questionar a alteração do enquadramento legal.

8. Ato contínuo, a CPAR, em seu Relatório Final (SEI 3247949), rejeitou as preliminares suscitadas, manteve as imputações de mérito e procedeu, com adiantado acima, ao reenquadramento jurídico das condutas (itens 40 a 43) para o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão), por se tratarem de fatos ocorridos no contexto de pregões, e não de licitações comuns regidas pela Lei nº 8.666/1993 (art. 88, incisos II e III) (SEI 3167551, item 51). Tal entendimento foi corroborado pelos termos da Nota Técnica nº 2566/2024 da Coordenação-Geral de Investigação e Processos Avocados - CGIPAV.

9. Após a emissão do Relatório Final (SEI 3247949), o processo teve prosseguimento em sua tramitação interna. O Coordenador-Geral de Processos Administrativos de Responsabilização (CGPAR) sugeriu a intimação da empresa Dräger para manifestação sobre o referido Relatório (Despacho CGPAR – Acesso Restrito – SEI 3261908). Em seguida, a DIREP (SEI 3261948) e o SIPRI (SEI 3261949) deram andamento à instrução, resultando na efetiva intimação da Dräger (SEI 3275226).

10. Em resposta, a Dräger apresentou Alegações Finais (SEI 3289830) e, posteriormente, manifestações complementares (SEI 3341907, 3703829 e 3797638).

11. Na sequência, a CGIPAV elaborou a Nota Técnica nº 2566/2025/CGIPAV (SEI 3718434), aprovada pelo Despacho do Coordenador - Geral de Investigação e Processos Avocados - CGIPAV (SEI 3718438), confirmando a regularidade do PAR e o mérito da responsabilização.

12. A CGIPAV, nessa esteira, refutou os argumentos apresentados pela empresa acusada (SEI 3718434) e manifestou divergência em relação à CPAR quanto à *dosimetria da penalidade*. Recomendou, assim, a aplicação da sanção de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 3 (três) anos, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002, em substituição ao prazo de 5 (cinco) anos proposto pela CPAR (itens 5.186 e 7.5). Ademais, a CGIPAV também divergiu quanto à análise do *impacto do Acordo de Leniência celebrado com o MPF*, ponderando que, embora não possua caráter vinculante, o referido acordo pode ser considerado circunstância atenuante, em razão do efetivo cumprimento de obrigações voltadas à colaboração (item 5.186 da Nota Técnica – SEI 3718434; SEI 3207617).

13. Adicionalmente, a CGIPAV apresentou minuta de decisão (SEI 3718436), propondo a aplicação da penalidade de impedimento para licitar e contratar com a União pelo prazo de 3 (três) anos, bem como o descredenciamento do SICAF, com base no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.

14. Em 26/09/2025, a DIREP (SEI 38004551) acolheu os fundamentos expostos na Nota Técnica nº 2566/2025/CGIPAV (SEI 3718434). Posteriormente, em 29/09/2025, o SIPRI (SEI 3804579) manifestou concordância com o entendimento da DIREP e propôs o encaminhamento dos autos à CONJUR/CGU, para emissão de manifestação jurídica prévia ao julgamento pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, nos termos do art. 24 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019.

15. Após aprovação do Secretário de Integridade Privada (SEI 3804579), os autos foram encaminhados a esta CONJUR para manifestação jurídica, nos termos do art. 24 da IN CGU nº 13/2019.

16. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Competência - Manifestação Jurídica de Acordo com a Portaria Conjunta CGU/PGF/CGAU N° 1, de 30 de maio de 2011

17. As manifestações dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, deverão aferir requisitos mínimos de juridicidade nos processos conduzidos pelos órgãos assessorados, razão pela qual elaboro a presente manifestação, limitada à regularidade formal e à plausibilidade jurídica das conclusões da Comissão, sem esgotar a prova. É possível, contudo, oferecer subsídios divergentes quando fundamentado nos

autos, sem ingerência nas competências da Comissão processante e área técnica envolvida.

18. Com efeito, por ser autoexplicativo, vale colacionar o inteiro teor do ato normativo a ser seguido também por esta Consultoria Jurídica:

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

I - a observância do contraditório e da ampla defesa;

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

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

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

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

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

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

IV - a plausibilidade das conclusões da Comissão quanto à:

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

b) adequação do enquadramento legal da conduta;

c) adequação da penalidade proposta;

d) inocência ou responsabilidade do servidor.

Art. 2º O disposto no art. 1º, incisos I, II e IV, "b", "c" e "d", não se aplica aos casos de sindicância investigativa, sindicância patrimonial e submissão do processo, pela comissão, a julgamento antecipado.

Art. 3º A manifestação de que trata o art. 1º conterá relatório sucinto dos fatos sob apuração, abordagem sobre os principais incidentes ocorridos no curso do processo, fundamentação e conclusão.

19. Tendo referida norma em consideração, é que elaboramos a presente manifestação.

20. Nesse assunto, vale destacar que é competência desta CONJUR somente a análise de regularidade formal da apuração conduzida pela Comissão e de plausibilidade jurídica de suas conclusões, não sendo seu dever legal exaurir ponto a ponto da defesa e do material probatório produzido pelo Colegiado.

21. Por outro lado, mostra-se viável a esta Consultoria, na produção de subsídios à autoridade julgadora, realizar eventual análise discordante da Comissão ou da SIPRI quanto às infrações imputadas ao acusado e à conclusão quanto à sua responsabilização ou inocência, desde que fundamentada na prova dos autos. Nesse caso, resta claro que eventual reavaliação das provas produzidas ou das infrações imputadas aos indiciados não consistem em ingerência nas competências da Comissão.

22. Em outras palavras, ainda que não seja dado ao parecer jurídico realizar um juízo de certeza quanto aos fatos apurados pela Comissão, cabe a ele verificar se as conclusões da Comissão são juridicamente plausíveis, como prevê a citada Portaria Conjunta CGU-PGF-CGAU N° 1.

2.2 Análise da Prescrição

23. A Dräger, em resumo, suscitou a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva, defendendo a aplicação do prazo quinquenal e contestando os marcos interruptivos apresentados. Tal alegação, contudo, foi rejeitada pela CPAR em seu Relatório Final (SEI 3247949, itens 28-40), entendimento posteriormente corroborado pela CGIPAV/SIPRI, conforme exposto na Nota Técnica nº 2566/2025/CGIPAV (SEI 3718434, itens 5.33-5.60 e 6.1-6.9), aprovada pelo Despacho CGIPAV – Acesso Restrito (SEI 3718438).

24. Registro o expressamente previsto no art. 16 do atual Decreto nº 11.129/2022, segundo o qual "*os atos previstos como infrações administrativas à Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846, de 2013, serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, aplicando-se o rito procedural previsto neste capítulo*". Ressalto que disposição equivalente já constava do art. 12 revogado Decreto nº 8.420/2015, que, à época, fazia menção à Lei 8.666/93.

25. Desta feita, ainda que a eventual aplicação da penalidade encontre fundamento na Lei nº 10.520/2002, é plenamente cabível a adoção do rito procedural da Lei nº 12.846/2013 para a apuração da infração atribuída à Dräger.

26. A Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002), aplicável ao caso, assim como a Lei nº 8.666/1993, não estabeleceu prazo prescricional específico, o que impõe a necessidade de suprir tal lacuna mediante a aplicação de regras prescricionais correlatas. Isso porque a pretensão punitiva não pode permanecer indefinidamente à disposição da Administração Pública.

27. No presente caso, como visto a omissão legislativa é suprida pela Lei nº 9.873/1999, a qual estabelece o prazo prescricional de 5 (cinco) anos para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, admitindo, contudo, a aplicação do prazo previsto na legislação penal, quando for o caso, nos termos do § 2º do art. 1º do referido diploma legal. Vejamos:

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 reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal. (Grifei)

28. Nesse sentido, impõe-se reconhecer que não se aplica ao presente caso o prazo prescricional geral de 5 (cinco) anos previsto na Lei nº 9.873/1999. Considerando que a conduta apurada, em tese, se amolda ao tipo penal de fraude à licitação, previsto no art. 90 da antiga Lei nº 8.666/1993, vigente à época dos fatos, conclui-se pela incidência do prazo prescricional previsto na legislação penal, que é **de 8 (oito) anos**, nos termos do § 2º do art. 1º do diploma legal supracitado.

29. Acertadamente, a CPAR considerou dois grupos de infrações (fraude no processo de compra e fraude na execução) e por isso considerou um termo inicial prescricional para cada qual: a adjudicação dos bens licitados em cada pregão e o encerramento da última entrega, respectivamente, conforme descrito no item 34 do Relatório Final (SEI 3247949).

30. Nos pregões analisados, as datas consideradas pela CPAR (item 36) foram as seguintes:

Pregão 131/2009: Adjudicação 10/11/2009; Última entrega/pagamento 07/12/2011.

Pregão 153/2009: Adjudicação 30/11/2009; Última entrega/pagamento 29/03/2011.

Processo E-08/077-281/2009: Última entrega/pagamento 22/03/2010.

31. A distinção dos dois grupos de infrações foi fundamentada no item 35 do Relatório Final (SEI 3247949), conforme segue:

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. (grifei)

32. Além disso, o marco interruptivo mais antigo identificado pela CPAR foi a portaria de instauração do IPL nº 37/2017-7 (SEI 3259321, itens 37-38), em **06/04/2017**, especificamente sobre as irregularidades no INTO.

33. A CGIPAV/SIPRI, por sua vez, ao analisar a prescrição na Nota Técnica nº 2566 (SEI 3718434, itens 5.33 - 5.60 e 6.1 - 6.9), reafirmou a validade da aplicação do prazo prescricional de oito anos previsto na lei penal.

34. Nesse cenário, a CGIPAV adotou o marco inicial mais favorável à acusada, entendendo que a infração administrativa relativa à “fraude no processo de compra” nos Pregões nº 131/2009 e nº 153/2009 teve início em 10/11/2009 e se encerrou em **30/11/2009**, conforme os itens 34/36 da Nota Técnica. Assim, registrou que o prazo prescricional de oito anos deveria ser contado a partir de 30/11/2009, com término em **30/11/2017**, ressalvada a ocorrência de marcos interruptivos (item 5.49 e 6.5).

35. A CGIPAV também reconheceu os seguintes marcos interruptivos, conforme os itens 5.50, 5.52, 5.53, 6.5, 6.7 e 6.8 da Nota Técnica (SEI 3718434):

06/04/2017 – Portaria de instauração do **IPL nº 37/2017-SR/PF/RJ**.

27/11/2017 – **Nota Técnica nº 2309/2017/CGU** (SEI nº 2796735), apuração de irregularidades em procedimentos licitatórios no INTO.

05/04/2024 – **Intimação da Dräger** para apresentar defesa no PAR (SEI 3197250), novo marco interruptivo (art. 2º, I, Lei nº 9.873/1999).

36. Considerando esses marcos interruptivos, a CGIPAV concluiu que a prescrição não se consumou, projetando seu termo final para **05/04/2032**, conforme disposto no item 6.9 da Nota Técnica 2566 (SEI 3718434), que assim consignou:

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. (Grifo no Original)

37. 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^[1].

38. Ademais, verifica-se que as condutas atribuídas à Dräger configuram **continuidade delitiva**, conforme explicitado nos itens 28 a 39 do Relatório Final (SEI nº 3247949), por meio dos quais a CPAR informa que as infrações referentes às fraudes nas licitações estão prescritas, mas as fraudes na execução não estão prescritas.

39. À luz desse entendimento, impõe-se considerar que **a prescrição se conta a partir do final do período em que a conduta ilícita continuou a se manifestar na execução contratual**. Sendo assim, a continuidade delitiva reforça a adequação da aplicação do prazo prescricional previsto na legislação penal, de 8 (oito) anos, nos termos do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999, em substituição ao prazo quinquenal geral, garantindo que a pretensão punitiva da Administração Pública Federal seja exercida de forma completa e em conformidade com a lei.

40. Tal entendimento é o mesmo utilizado no âmbito da Investigação Preliminar Sumária (IPS), por meio da Nota Técnica nº 1419/2023/CGIPAV (SEI 2797294, item 7), que constatou que as condutas atribuídas à DRÄGER INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA. foram praticadas de forma continuada. Nesse sentido, registra-se:

II - DA(S) CONDUTA(S) ILÍCITA(S)

7. Apurou-se que a **DRÄGER INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA.**, CNPJ nº 02.535.707/0001-28, por meio de seus representantes, integrou cartel conhecido como “grupo do pregão internacional” e, **de forma continuada**, mediante conluio com outros entes privados e com agentes públicos, frustrou o caráter competitivo de certames licitatórios, **fraudou a execução de contratos públicos** e agiu de maneira inidônea, condutas essas que afetaram, pelo menos, os pregões nº 132/2007, 153/2009, E-08/077.281/2009 e 019/2012. (Grifo no Original)

41. Mesmo que não se considere a conduta praticada como infração continuada, entende-se que a Lei nº 9.873/1999, art. 1º, § 2º, admite a aplicação do prazo prescricional previsto na legislação penal (art. 109 do Código Penal) quando as infrações administrativas também sejam tipificadas como crime. A interpretação está em consonância com o **Parecer 00294/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, que esclarece que a norma é genérica, dirigindo-se ao fato praticado e não ao autor (pessoa jurídica), podendo ser aplicada a ilícitos cometidos por entes privados contra a Administração Pública. **Essa posição jurídica foi reforçada na Nota Técnica nº 2170/2019/CGUNE/CRG^[2]**.

42. Dessa forma, considerando a possibilidade de enquadramento da conduta praticada pela Dräger no art. 90 da antiga Lei nº 8.666/1993 (c/c art. 9º da Lei 10520, de 2002), cujas penalidades são, em tese, mais benéficas que as atualmente previstas na Lei nº 14.133/2021, verifica-se que a pena máxima *in abstracto* seria de 4 (quatro) anos. Consequentemente, **o prazo prescricional aplicável seria de 8 (oito) anos, conforme dispõe o art. 109 do Código Penal**. Ressalte-se, ainda, que, de acordo com o art. 66, § 3º, da Lei nº 9.784/1999, os prazos prescricionais em anos devem ser contados de data a data.

43. Com base no prazo aplicável e considerando a data de **30/11/2009**, correspondente à cessação da fraude no processo de compra nos Pregões nº 131/2009 e nº 153/2009, seguindo o exposto pela CGIPAV em sua Nota Técnica 2566 (SEI 3718434, itens 5.49 e 6.5), considero que o marco inicial para contagem do prazo prescricional é essa data. Assim, eventual punibilidade administrativa, nos termos do art. 90 da Lei nº 8.666/1993 c/c art. 109 do Código Penal, teria se extinguido apenas em **30/11/2017**.

44. Porém, considerando tratar-se de infração continuada, o marco inicial seria **07/12/2011**, apontada pela CPAR (SEI 3247949, item 36) como a data da última atividade delitiva nos procedimentos de contratação (última entrega ou o último pagamento). Nesse contexto, o prazo prescricional se estenderia até 07/12/2019.

45. Contudo, conforme registrado no Relatório Final (SEI 3247949, item 38), a publicação, em **06/04/2017**, da Portaria nº 37/2017, que *instaurou o Inquérito Policial (IPL) nº 37/2017-SR/PF/RJ* (SEI 3259321), **configurou ato inequívoco de apuração**, interrompendo legalmente a prescrição (art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999). Com isso, entendo que a contagem do prazo prescricional de 8 anos foi reiniciada a partir de 06/04/2017, projetando seu término para **06/04/2025**.

46. Ocorre que, com a *entrada em vigor da Medida Provisória nº 928*, publicada no DOU em 23 de março de 2020, o prazo prescricional aplicável à época, nos termos da Lei nº 9.873/1999, ficou suspenso, retomando sua contagem apenas com a perda de eficácia da referida norma, em 21 de julho de 2020, perfazendo 120 dias de suspensão.

47. Consequentemente, considerando o reinício da contagem a partir de 21/07/2020, o termo final do prazo prescricional passaria a ocorrer em **04/08/2025**.

48. Todavia, em **05/05/2023**, ocorreu nova interrupção com a *instauração do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR)*, por meio da Portaria CGU nº 1.805, de 5 de maio de 2023, publicada no DOU nº 86, de 08/05/2023 (SEI 2798890), **interrompendo-se, assim, o prazo prescricional**.

49. Em razão disso, reiniciou-se a contagem do prazo de 8 (oito) anos, projetando o termo final da prescrição para **05/05/2031**.

50. Posteriormente, em **05/04/2024**, a Dräger foi *formalmente intimada* para apresentar defesa no PAR (SEI 3197250), constituindo, por si só, novo marco interruptivo da prescrição, nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.873/1999. Com essa interrupção, a contagem do prazo de 8 anos reiniciou-se a partir de **05/04/2024**, **postergando o termo final da prescrição para 05/04/2032**.

51. 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*”.

52. 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 resarcimento 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 científica a parte interessada. **No caso concreto, houve várias causas interruptivas do lapso prescricional, de modo que não se pode reconhecer a inércia da Administração Pública.**
4. Impossibilidade de averiguação da prescrição intercorrente, na forma do art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/1999, em razão da ausência de cópia integral do processo de tomada de contas especial nos autos. Ausência de prova pré-constituída do alegado direito líquido e certo.
5. Agravo a que se nega provimento.

(grifos acrescidos)

53. **Dante do exposto, verifico que o entendimento consolidado pela CPAR, ratificado pela CGIPAV/SIPRI, está correto: a pretensão punitiva estatal não foi, e não se encontra, fulminada pela prescrição.**

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

54. A Portaria Conjunta CGU/PGF/CGAU nº 1, de 30 de maio de 2011, define os parâmetros para as manifestações jurídicas dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União (AGU) no contexto de apoio ao julgamento de procedimentos disciplinares, e pode ser utilizada como norte para análises jurídicas de Processos de Apuração de Responsabilidade de pessoas jurídicas. De acordo com essa portaria, a análise jurídica deve garantir a observância dos seguintes aspectos principais:

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

- I - a observância do **contraditório e da ampla defesa**;*
- II - a regularidade formal do procedimento, com verificação da adequação dos atos processuais ao ordenamento jurídico vigente, em especial:*
- a) se o termo de indiciamento contém a especificação dos fatos imputados ao servidor e as respectivas provas;*
 - b) se, no relatório final, foram apreciadas as questões fáticas e jurídicas, relacionadas ao objeto da apuração, suscitadas na defesa;*
 - c) se ocorreu algum vício e, em caso afirmativo, se houve prejuízo à defesa;*
 - d) se houve nulidade total ou parcial indicando, em caso afirmativo, os seus efeitos e as providências a serem adotadas pela Administração;*
- III - a adequada condução do procedimento e a suficiência das diligências, com vistas à completa elucidação dos fatos;*
- IV - a plausibilidade das conclusões da Comissão quanto à:*
- a) conformidade com as provas em que se baseou para formar a sua convicção;*
 - b) adequação do enquadramento legal da conduta;*
 - c) adequação da penalidade proposta;*
 - d) inocência ou responsabilidade do servidor*

55. Em relação ao **contraditório e à ampla defesa**, verifica-se que as garantias constitucionais foram devidamente respeitadas no curso do procedimento. De fato, a pessoa jurídica foi intimada (SEI 3197250), tendo comparecido aos autos por meio da apresentação de sua defesa. Desta forma, apresentou resposta e teve oportunizada a produção de provas. Ademais, as alegações defensivas foram amplamente consideradas e refutadas pela CPAR. Percebe-se, com isso, que houve observância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

56. Quanto à **regularidade formal do procedimento**, constata-se que todos os atos praticados durante o fluxo do processo observaram as prescrições normativas vigentes. Nesse sentido, o termo de indiciamento (SEI 3167551) descreveu detalhadamente os fatos imputados à pessoa jurídica, bem como as provas que os embasavam. Além disso, em seu relatório final (SEI 3247949), a CPAR analisou todas as questões, fáticas e jurídicas, suscitadas pela defesa. Conclui-se, assim, pela inexistência de vícios ou de nulidades.

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

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

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

2.4 Das Conclusões da Comissão e Entendimento da CONJUR

60. Ultrapassados os aspectos relativos à regularidade formal do feito e às matérias consideradas prejudiciais à análise, passo a expor o entendimento desta Consultoria Jurídica acerca das teses defensivas apresentadas pela acusada e da plausibilidade jurídica das conclusões da Comissão Processante e da CGIPAV.

A) Quanto à conduta de fraude nas licitações e na execução de contratos públicos

61. Em relação à imputação de fraude nas licitações e na execução de contratos, convém desde já salientar que o Termo de Indiciação (SEI 3167551) e o Relatório Final (SEI 3247949) ancoraram a conclusão pela condenação nos seguintes elementos de prova, em apertada síntese:

- **Delações Premiadas** (SEI 2797294, Capítulo “IV - Dos Elementos de Informação”, item 3, 26, 41) [REDACTED]
- **Achados do TCU via Relatório de Monitoramento - RMTCU** (SEI 3068273), tratando do processo 250057/2404/2009, correspondente ao Pregão Eletrônico nº 131/2009 do INTO (aquisição de diversos aparelhos de anestesia), com os seguintes detalhes:
 - **Especificações excessivas.** Laudo de engenheiros clínicos da EBSERH identificou especificações técnicas desnecessárias ou muito restritivas, indicando direcionamento da licitação para fornecedores específicos (SEI 3167551, item 11);
 - **Exigência indevida da chamada carta de solidariedade**, sem fundamentação adequada, o que sugeriu fortemente um conluio dos concorrentes entre si, inclusive a própria acusada (SEI 3167551, item 20);
 - **Falta de Divulgação Internacional do certame**, “situação que dificultou que empresas estrangeiras, sem representação no Brasil, apresentassem proposta” (SEI 3167551, item 21);
 - **Desclassificação Suspeita de concorrentes** [Alliance S/A e Micmed Equipamentos Médicos Hospitalares Ltda, não apontadas como participante do conluio], cujo motivo foi uma suposta prestação incompleta de informações, algo pela praxe da Administração e jurisprudência do TCU rejeitam esse tipo de desclassificação sumária (SEI 3167551, itens 27-32);
 - **Licitante economicamente inexistente** [New Service Comércio e Serviços de Equipamentos Médicos Ltda.], indicando que a New Service não tem existência econômica real, servido apenas para gerar aparência de competitividade nas licitações de que participou (SEI 3167551, itens 33-36);
 - **Pagamentos a terceiros (Sobigold Company S/A) ao invés da contratada Dräger**. O TCU identificou que quem recebeu os pagamentos referentes ao contrato da licitação que a Dräger venceu foi uma terceira empresa completamente estranha ao contrato [Sobigold Company S.A], incluindo uma carta de crédito em nome desta, o que sugere cessão ilegal ou desvio de verbas públicas (SEI 3167551, itens 37-42);
 - **Superfaturamento no Pregão 131/2009**. Os cálculos conservadores do TCU apontam um superfaturamento na ordem de 44% (SEI 3167551, itens 43-46).
 - **Irregularidades em outros certames (Auditoria da CGU)**. A Dräger venceu o **Pregão 153/2009 do INTO** - Processo 250057-2344-2009, mas o dinheiro foi liberado para outra pessoa jurídica, permitindo que pessoa inteiramente estranha ao contrato recebesse diretamente verbas públicas (Sobigold Company S/A (Uruguai) (SEI 3167551, item 47);
 - **Adesão à ata do Pregão 153/2009 pela SES-RJ**. Em processo similar, a SES-RJ também emitiu carta de crédito para a Sobigold, reforçando o padrão de conduta inidônea da Dräger. (SEI 3167551, itens 48-49);
- **Auditórias da Controladoria-Geral da União (CGU):**
 - **Nota Técnica nº 2309/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ** (SEI 2796735). Documento da auditoria da CGU que detectou que, no processo licitatório do INTO nº 250057-2344-2009 (Pregão 153/2009), a Dräger foi a vencedora, mas o dinheiro foi liberado para a Sobigold Company S/A. (SEI 3167551, item 47);
 - **Nota Técnica nº 2525/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ** (SEI 2796736). Esta nota de auditoria da CGU na Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro (SES-RJ) identificou irregularidade no processo E-08/077.281/2009 (Adesão à Ata do Pregão nº 153/2009 do INTO), onde a SES emitiu carta de crédito para Sobigold Company S/A, empresa estranha ao certame, sendo a Dräger a vencedora. (SEI 3167551, item 49).

62. Ao concluir pela regularidade do PAR, a CGIPAV/SIPRI, por meio da Nota Técnica nº 2566 (SEI 3718434, item 7.1), ratificou os elementos de prova apresentados pela CPAR considerados suficientes para sustentar as irregularidades apontadas, conforme consignado no Relatório Final (SEI 3247949).

63. Por outro lado, a Defesa refutou as referidas conclusões com fundamentos que passo a examinar. O exame dos argumentos apresentados foi realizado de forma individualizada, organizada em tópicos próprios, nos seguintes termos:

◦ **Argumento 01: Competência da CGU para Investigar e Sancionar Fatos Anteriores à Lei Anticorrupção**

64. A Dräger, em síntese, alegou em sua defesa inicial que a CGU não possuía competência para julgar fatos anteriores à edição da Lei nº 12.846/2013, que instituiu os Processos Administrativos de Responsabilização (PARs).

65. Tal argumento foi reiterado em sua manifestação referente ao Relatório Final (SEI 3289830, itens 6 a 12), na qual a empresa sustentou, em síntese, que a Lei Anticorrupção instituiu novas sanções e possibilidades de responsabilização, não se tratando de norma meramente processual, e que, portanto, a CGU não teria competência para apurar a responsabilidade administrativa de empresas privadas por condutas ocorridas antes de 2014.

66. A CPAR no seu Relatório Final (SEI 3247949) rejeitou de plano as alegações da Dräger de que a CGU não possuía competência para apuração fatos anteriores à Lei nº 12.846/2013 (SEI 3247949, tópico 4.1., itens 18 a 23). Afirma a CPAR que a acusada não considerou que a CGU já atuava na responsabilização de pessoas jurídicas muito antes da edição da LAC, delineando um breve histórico de atuação da CGU nesse período e apontando casos em que a própria CGU aplicou, no exercício de sua competência, penalidade administrativa contra pessoa jurídica, como no caso da Construtora Gautama (item 19).

67. Ademais, a CPAR (item 20) mencionou a Portaria nº 1.878/2007, que instituiu a Comissão de Processo Administrativo de Fornecedores (CPAF), evidenciando a evolução histórica da capacidade da CGU para conduzir processos administrativos. Destacou, ainda, a elaboração do Projeto de Lei nº 8.826/2010, que resultou na Lei Anticorrupção, concluindo no item 23 do Relatório Final, que não há nulidade decorrente da suposta incompetência da CGU, **ressaltando que a capacidade institucional para apurar irregularidades já existia e foi posteriormente consolidada pela LAC**.

68. A CGIPAV/SIPRI corroborou o entendimento da CPAR e acrescentou elementos acerca da competência legal da CGU, **destacando dispositivos da Lei nº 10.683/2003 e no Decreto nº 5.480/2005, os quais atribuíram ao Ministro-Chefe da CGU a competência para aplicar sanções administrativas a infratores no âmbito da licitações contratos públicos** (SEI 3718434, itens 5.21 a 5.32).

69. A CGIPAV (SEI 3718434, item 5.27) cita o julgamento do **Mandado de Segurança nº 14.134/DF**, no qual o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento de que o "Ministro de Estado do Controle e da Transparéncia 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 nº 10.683/2003 e 2º, inciso I, e 4º, § 3º, do Decreto nº. 5.480/2005." Entendo que esse precedente **reforça a legitimidade da CGU para instaurar e conduzir processos administrativos, inclusive sobre fatos anteriores à Lei nº 12.846/2013**.

70. Ademais, a CGIPAV (SEI 3718434, item 5.29) enfatiza que " quanto ao rito procedural adotado, é pacífica a jurisprudência e a doutrina no sentido de que normas instrumentais ou procedimentais possuem aplicação imediata aos processos em curso [...] 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". Dessa forma, entendo que a adoção do rito procedural previsto na Lei Anticorrupção para este PAR não afronta princípios de legalidade ou segurança jurídica, sendo plenamente compatível com a legislação aplicável.

71. Em adição, a CGIPAV ressalta (item 5.30), além dos benefícios apontados pela CPAR (prazo de defesa de 30 dias, condução por comissão de servidores estáveis - item 26, SEI 3247949), que "o procedimento estabelecido pela LAC, em especial pelo Decreto nº 11.129/2022, é efetivamente mais garantidor dos direitos da defesa [...] ainda admite a interposição de pedido de reconsideração da decisão administrativa sancionadora, nos termos do art. 15 do Decreto nº 11.129/2022."

72. Por fim, a CGIPAV (SEI 3718434, item 5.32) assinala, com grifo no original, " assistir razão a 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 procedural, 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"

73. Pelo exposto, à luz dos elementos apresentados pela CPAR e reforçados pela CGIPAV/SIPRI, concluo que a tese defensiva não merece acolhimento. Restou demonstrado que a CGU possui competência legal para investigar e sancionar fatos anteriores à Lei Anticorrupção, sendo sua atuação legítima e necessária à proteção do interesse público.

◦ **Argumento 02: Aplicabilidade da Lei nº 12.846/2013 (LAC) a Fatos Anteriores.**

74. A acusada alegou, em síntese, que a aplicação da Lei Anticorrupção (LAC) a fatos anteriores à sua vigência seria indevida, por entende que a norma não possui natureza meramente processual e, portanto, não poderia retroagir para agravar sua situação (SEI 3289830, itens 6 a 12).

75. Todavia, a Comissão processante (Relatório Final, itens 24-27) rejeitou tal alegação, afastando a nulidade por sua suposta inaplicabilidade da LAC, mesmo que esta se restringisse às normas processuais.

76. A CPAR fundamentou sua posição esclarecendo 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 estatura constitucional. Este PAR utiliza apenas as normas de caráter procedural 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." (item 25).

77. Outrossim, a CPAR consignou que a LAC é mais benéfica à defesa (item 26), destacando que "rejeitar a aplicação das normas processuais da LAC redonda 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 elastecidos do direito administrativo".

78. Além disso, a CPAR registrou a ausência de prejuízo concreto demonstrado pela acusada (item 27), afirmando que "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."

79. No mesmo sentido, a CGIPVA/SIPRI, quanto à alegação sobre a inaplicabilidade da LAC, refutou o argumento ao identificá-lo como reiteração de teses já suscitadas pela empresa durante o processo (SEI 3718434, item 5.21), remetendo à análise prévia da CPAR nos itens 18 a 27 do Relatório Final da CPAR (SEI 3247949).

80. Outrossim, a CGIPAV, item 5.28, conclui que a alegação de inaplicabilidade da Lei nº 12.846/2013 não procede, assinalando que as sanções impostas basearam-se exclusivamente na legislação vigente à época dos fatos (Lei nº 10.520/2002), preservando o princípio da legalidade.

81. Esclarece, ainda, a CGIPAV, item 5.29, no tocante ao procedimento adotado, que é pacífico que normas de natureza instrumental ou procedural possuem aplicação imediata aos processos em curso, salvo previsão em contrário, o que não ocorre no caso da LAC. Registra que tal diretriz é reafirmada pelos arts. 14 e 15 do CPC, aplicáveis subsidiariamente ao processo administrativo.

82. Da mesma maneira, registra também, item 5.30, que o rito previsto na LAC e no Decreto nº 11.129/2022 mostra-se mais garantidor do que aquele das Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002, inclusive por admitir pedido de reconsideração da decisão sancionadora (art. 15 do Decreto). Afirma que a empresa, por sua vez, não demonstrou qualquer prejuízo concreto decorrente da adoção desse procedimento, limitando-se a alegações genéricas (item 5.31).

83. Diante disso, a CGIPAV (item 5.32) confirma o posicionamento da CPAR ao afirmar que a competência sancionadora da CGU já era reconhecida antes da Lei nº 12.846/2013, a qual foi aplicada ao caso apenas em seu aspecto procedural, em benefício da defesa, concluindo como inviável, portanto, acolher a tese de ausência de competência da CGU.

84. Pelo exposto, ratifico que assiste razão à Comissão Processante, corroborada pela CGIPAV, não se constatando nulidade do PAR em razão da aplicação da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

◦ Argumento 03: Da Ausência da Prescrição da Pretensão Punitiva

85. Em sua defesa inicial (SEI 3207613, § 14), a acusada argumentou que "Ainda que se entendesse pela competência desta I. CGU para a condução do presente PAR e eventual aplicação de sanções em face dos fatos apurados, seria necessário reconhecer a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva sancionatória".

86. Alega, ainda, a defesa (SEI 3207613, § 19) que "Não se aplica ao presente caso eventual entendimento de que o prazo prescricional seria de 8 anos, em face de regra específica da Lei do Processo Administrativo aplicável a fatos que constituem crime." Sustenta que "Isso porque, a acusada é pessoa jurídica e, sob o Direito Brasileiro somente pessoas físicas podem cometer crimes (com a única exceção de crimes ambientais)".

87. Em manifestações posteriores (SEI 3289830, § 4º e SEI 3703829, § 6º), reiterou a defesa que demonstrou não ser aplicável o prazo de 8 anos mencionado pela CPAR, uma vez que as condutas apuradas se referem a suposto cometimento de irregularidades ou ilegalidades, sem qualquer evidência ou comprovação de crime específico em relação às contratações, contendo apenas alegações genéricas sobre a prática de "fraude à licitação". A defesa sustentou ainda que a aplicação de

institutos de direito penal a processo de responsabilização administrativa violaria os princípios da legalidade e da segurança jurídica.

88. A CPAR, em sua análise dos itens 28 a 39 do Relatório Final (SEI 3247949), refutou tais alegações, reconhecendo inicialmente (item 29) a necessidade de aplicação da Lei nº 9.873/1999, haja vista que a Lei nº 8.666/1993 é omissa quanto à prescrição e que a Lei nº 9.873/1999 rege a prescrição do poder de polícia da Administração de forma geral. Contudo, quanto ao prazo prescricional, a Comissão apontou (itens 30 a 33) que a Dräger não tem razão ao sustentar a aplicação do prazo quinquenal, já que, nos termos do § 2º do art. 1º da referida lei, quando o fato objeto da ação punitiva também constituir crime, a prescrição deve reger-se pelo prazo previsto na lei penal.

89. Nesse sentido, a CPAR (item 31) rebateu a argumentação da acusada de que tal prazo seria aplicável apenas a pessoas físicas, citando o Parecer nº 00294/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU, que esclarece que **a norma se refere ao fato ilícito e não ao seu autor, sendo portanto aplicável a pessoas jurídicas**.

90. A CPAR detalhou (itens 32 a 33), ainda, que os tipos penais correspondentes às condutas da Dräger subsistem-se à fraude em licitação prevista no art. 90 da antiga Lei nº 8.666/1993, cuja pena máxima é de quatro anos, de modo que, com base no art. 109, inciso IV, do Código Penal, a pretensão punitiva prescreve em oito anos.

91. Quanto aos marcos iniciais da prescrição, a CPAR (itens 34 a 36) diferenciou dois grupos de infrações: *fraude no processo de compra*, cujo termo inicial seria a adjudicação dos bens licitados em cada pregão; e *fraude na execução*, cuja contagem se inicia no encerramento da última entrega, por se tratar de infração continuada, grupo que seguimos na nossa análise. Nesse contexto, para os pregões analisado, as data consideradas pela CPAR foram:

- **Pregão 131/2009:** Adjudicação em 10/11/2009 (SEI 3079205); Última entrega em 07/12/2011 (SEI 3079218).
- **Pregão 153/2009:** Adjudicação em 30/11/2009 (SEI 3156896); Última entrega em 29/03/2011 (SEI 3156896).

92. Além disso, a CPAR considerou os termos do art. 2º da Lei nº 9.873/1999 e concluiu que o marco interruptivo mais antigo identificado foi a portaria de instauração do IPL 37/2017-7, de 06/04/2017, que deu início à investigação da Polícia Federal, evidenciando que todas as infrações anteriores a 05/04/2009 estariam prescritas, o que não se verificou em qualquer das infrações apuradas.

93. A análise da CGIPAV/SIPRI (SEI 3718434, itens 5.33 a 5.60 e 6.1 a 6.9) reforçou a fundamentação da CPAR, detalhando a validade da aplicação do prazo prescricional de 8 anos previsto na lei penal e a pertinência dos marcos interruptivos.

94. A CGIPAV (item 5.40) reconheceu que a legislação específica (Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002) não dispõe sobre prescrição, de modo que, em regra, aplica-se o prazo quinquenal do caput do art. 1º da Lei nº 9.873/1999. Contudo, (item 5.41) ao tratar de infrações que também configuram crime, aplica-se o prazo da lei penal, conforme § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999, sendo (item 5.42) o ilícito imputado à Dräger a frustração do caráter competitivo das licitações, tipificada como crime no art. 90 da Lei nº 8.666/1993.

95. A CGIPAV (item 5.45) esclareceu que **a Lei nº 9.873/1999 é norma objetiva e geral, dirigida ao fato ilícito, não à natureza do sujeito, aplicando-se igualmente a pessoas físicas e jurídicas, afastando a tese da defesa de restrição do prazo penal a pessoas físicas**. Também destacou (item 5.46) que o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU, citado pela defesa, possui caráter meramente ilustrativo, tratando de casos sob a vigência da Lei nº 12.846/2013 e não considerando hipóteses em que o fato também constitua crime.

96. Ademais, a CGIPAV (item 5.47) referenciou parecer consolidado da CONJUR/CGU (00241/2022) e Nota Técnica CGUNE/CRG nº 2170/2019 (item 5.48), que reforçam a aplicação do § 2º, art. 1º da Lei nº 9.873/1999 a pessoas jurídicas, mesmo em casos de infrações decorrentes de licitações e contratos que também sejam crimes.

97. Quanto ao cálculo da prescrição, a CGIPAV adotou o marco inicial mais favorável à empresa, considerando as infrações como continuidade de fraudes ao caráter competitivo dos pregões, o que resultou na consumação da última conduta em 30/11/2009. Assim, o prazo de 8 anos se iniciaria nessa data, com término em 30/11/2017, salvo ocorrência de interrupções (item 5.49)

98. A CGIPAV detalhou os marcos interruptivos (itens 5.50 a 5.54 e 6.5 a 6.9), nos termos do art. 2º da Lei nº 9.873/1999: instauração do IPL nº 37/2017-7 (06/04/2017) (item 5.50), Nota Técnica CGU nº 2309/2017 (27/11/2017) (item 5.52) e intimação da empresa para defesa no PAR (05/04/2024) (item 5.53). Ressaltou ainda que **múltiplas interrupções são plenamente admitidas (item 5.55), conforme doutrina, jurisprudência e Resolução nº 344/2022 do TCU, bem como reiterado pelo STF no Mandado de Segurança nº 36.905/DF, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso (item 5.56)**.

99. Com base nesse cálculo, **a CGIPAV concluiu que o prazo prescricional se estenderia até 05/04/2032 (itens 5.59 e 6.9), mantendo plenamente válida e exigível a pretensão punitiva da Administração Pública**. Em conclusão (item 5.60), assiste razão à CPAR, uma vez que ficou demonstrada a adequada aplicação da Lei nº 9.873/1999, combinada com o art. 90 da Lei nº 8.666/1993 e o art. 109, IV, do Código Penal, inexistindo causa extintiva da pretensão punitiva administrativa.

100. À vista do exposto, corrobora o entendimento da CGIPAV, em consonância com a CPAR. A análise da prescrição, detalhada, inclusive, no tópico 2.2 deste parecer, revela-se juridicamente consistente, uma vez que a correspondência

dos fatos apurados com um tipo penal atrai o prazo prescricional previsto na legislação penal, e a contagem dos marcos interruptivos evidencia que não houve inércia da Administração Pública no caso concreto.

101. Dessa forma, entendo que a alegação de prescrição da pretensão punitiva deve ser rejeitada, pois o prazo legal foi validamente interrompido por atos formais de apuração antes de sua consumação, **mantendo-se plenamente válida a pretensão punitiva da Administração**.

◦ **Argumento 04: Alteração Devida do Enquadramento Legal**

102. Antes de examinar os demais argumentos apresentados pela acusada, cumpre registrar, conforme a ordem adotada no Relatório Final (SEI 3247949, itens 40 a 43), que a CPAR considerou necessário promover uma correção preliminar quanto ao enquadramento jurídico das condutas imputadas à empresa.

103. Nesse contexto, a Comissão verificou que todos os fatos ocorreram no contexto de pregões eletrônicos, e não de licitações regidas pela Lei nº 8.666/1993. Por esse motivo, concluiu que o tipo legal aplicável é o previsto no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão). Ressaltou, de forma resumida, que **tal adequação, amparada no princípio da emendatio libelli, não altera a descrição fática constante dos autos, mas apenas ajusta a tipificação legal às circunstâncias efetivamente apuradas, resultando inclusive em penalidade de menor gravidade em relação à originalmente prevista**.

104. Nesse sentido, após a emissão do Relatório Final, a Dräger apresentou manifestação acerca da referida alteração do enquadramento legal. A empresa sustenta (SEI 3289830, § 43) que: “*a alteração do enquadramento previsto no Termo de Indicação deve ser realizada por meio de aditamento ao próprio termo, de modo que seja devolvido inteiramente o prazo de 30 dias para que a acusada apresente sua defesa, nos termos dos arts. 16 e 17 da Instrução Normativa nº 13/2019 que define os procedimentos para apuração de responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas, sob pena de violação ao direito de defesa e contraditório da acusada*”.

105. De forma complementar, em manifestação posterior (SEI 3341907, § 4º), a defesa argumenta que a “*CPAR propôs a alteração do enquadramento legal das condutas apuradas que não mais seria os arts. 87 e 88 da Lei de Licitações e sim o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão)*”, o que, segundo a defesa, “*aplicação da penalidade mais severa prevista na Lei do Pregão: impedimento de contratar com a União pelo prazo máximo de 5 anos*”, alegando que tal sanção “*representaria, na prática, pena de morte à empresa*”.

106. Por sua vez, a CGIPAV/SIPRI corrobora a análise da CPAR e adiciona elementos que reforçam a validade do reenquadramento legal, conforme exposto nos itens 5.65 a 5.70 da Nota Técnica 2566 93718434).

107. No item 5.65, a CGIPAV reitera que “*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 Indicação, substituindo os arts. 87 e 88 da Lei nº 8.666/1993 pelo art. 7º da Lei nº 10.520/2002, 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 n.º 3247949, itens 40-43)*”.

108. Aquela Coordenação-Geral no item 5.66 invoca o Mandado de Segurança nº 19.726/DF (Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, julgado em 13/12/2017, DJe 18/12/2017), cujo teor expressa, parcialmente:

[...]

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 inquinar 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. (Grifo no Original)

109. Ademais, a CGIPAV (item 5.67) esclarece que “*conforme o entendimento atualmente adotado pela Controladoria-Geral da União no Parecer n.º 00241/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, 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*”. Compara-se então (item 5.68): “*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*”.

110. A CGIPAV (item 5.69) também contrapõe que a remissão doutrinária à obra de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ressaltando que esta “*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*”. (Grifei)

111. Dessa forma, em síntese, a CGIPAV (item 5.70) concluiu que assiste razão à CPAR, pois o reenquadramento jurídico encontra amparo legal, não implicou modificação fática nem prejuízo à ampla defesa, e **resultou, inclusive, na aplicação de sanção menos gravosa que a originalmente prevista**.

112. Entendo, portanto, que a referida reclassificação é juridicamente válida e adequada. Os fatos imputados, como

dito, permaneceram inalterados e a defesa se ateve a eles, enfrentando-os diretamente. Como os ilícitos ocorreram em pregões, aplica-se a Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão). Além disso, conforme apontado pela CPAR, a alteração resultou na aplicação de sanção mais benéfica à empresa, afastando qualquer alegação de cerceamento de defesa e assegurando plenamente o contraditório.

113. Diante do exposto, ratifico a correção do reenquadramento realizada pela CPAR, corroborado pela CGIPAV/SIPRI, e recomendo rejeitar o argumento da defesa quanto à alegada alteração indevida do enquadramento legal.

◦ **Argumento 05: Comprovação de Sobrepreço - Pregão nº 131/2009**

114. A Dräger, em sua manifestação, tanto na defesa inicial (SEI 3207613, item 6), quanto em manifestação posterior (SEI 3289830, item 62-67), nega a ocorrência de sobrepreço no âmbito do Pregão nº 131/2009. Para fundamentar sua posição, a empresa apoia-se em um parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) relativo ao processo de Tomada de Contas Especial (TCE) nº 018.679/2018-8 (Anexo Doc. 5 - SEI 3207620), que supostamente contradiz as conclusões da auditoria e aponta a inexistência de sobrepreço.

115. Em síntese, a Dräger sustenta que não existem elementos suficientes para a comprovar a ocorrência de sobrepreço (SEI 3289830, item 62-67), com base no reconhecimento do Ministério Público junto ao TCU, que em seu parecer (SEI 3207620 - Anexo Doc. 5, itens 11-14), apontou falta de elementos adequados para a comprovação, em razão da metodologia de análise utilizada pela EBSERH e da ausência de especificações técnicas detalhadas dos equipamentos comparados.

116. A CPAR analisou a contestação da acusada e a refutou nos termos dos itens 44 e 45 do Relatório Final (SEI 3247949). Conforme registrado no item 44, a única imputação de mérito contestada pela Dräger foi a de sobrepreço, fundamentando-se exclusivamente no parecer do Ministério Público junto ao TCU, que contesta as conclusões da auditoria. A CPAR ressaltou que o parecer do MP/TCU é opinativo, não representando decisão definitiva do Tribunal, e, portanto, não possui caráter vinculante.

117. Quanto aos argumentos do aludido parecer em si, a CPAR (item 45) entende que não procedem, observando que 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*".

118. A CGIPAV/SIPRI (item 5.104) registrou que o argumento apresentado pela acusada consiste na reiteração de teses defensivas já examinadas pela CPAR no seu Relatório Final (SEI 3247949, itens 44-45) e, nesse sentido, corroborou os fundamentos adotados, verificando que a defesa se apoia exclusivamente em manifestação opinativa do Ministério Público junto ao TCU, cuja "*natureza, não possui força vinculante o valor decisório, não se tratando de posicionamento definitivo do TCU, tampouco há elementos que justifiquem atribuir-lhe prevalência sobre a avaliação técnica produzida no âmbito deste processo*" (SEI 3718434, item 5.105).

119. A CGIPAV destaca, ainda, nos termos do item 5.106 da aludida NT 2566 (SEI 3718434), que a notória expertise da EBSERH realizada por seus técnicos confere elevado grau de confiabilidade ao laudo pericial, e que a crítica defensiva à metodologia da EBSERH não demonstra um "*vício técnico substancial*" capaz de infirmar as conclusões da defesa, especialmente diante da complexidade dos bens adquiridos e da necessidade de análise técnica especializada.

120. Ademais, a CGIPAV (item 5.107) é categórica ao afirmar que a imputação de sobrepreço encontra respaldo em elementos técnicos idôneos e fundamentados, obtidos em parecer especializado, elaborado por entidade pública competente, não havendo, até o momento, prova em sentido contrário que seja apta a infirmar tais conclusões, concluindo, assim, que assiste razão a CPAR, não sendo procedente a argumentação da Dräger quanto à inexistência de comprovação do sobrepreço no caso concreto.

121. Em face do exposto, alinho-me ao posicionamento técnico, considerando que a decisão da CPAR e da CGIPAV/SIPRI é adequada, prudente e juridicamente fundamentada.

◦ **Argumento 06: Acordo de Leniência com o MPF**

122. A Dräger aduz, conforme síntese registrada pela CPAR no item 15 do Relatório Final (SEI 3247949), que, grifo meu, "*caso a CGU decida pela continuidade do PAR e eventual aplicação de pena, deverá levar em conta o acordo de leniência que celebrou com o MPF pelos mesmos fatos, rejeitando aplicação da pena de declaração de inidoneidade. Assim, diante da efetividade de sua colaboração e do resarcimento ao erário, a CGU deve atenuar eventual penalidade aplicada à Dräger (§§ 26 a 39). E ainda que não fosse o caso, a aplicação da declaração de inidoneidade violaria os princípios da proporcionalidade nas suas três dimensões (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito), confiança e segurança jurídica (§§ 40 a 51 da Defesa)*".

123. A acusada requer, em síntese, o acolhimento das razões expostas em sua manifestação de defesa (SEI 3207613, § 60), para que se reconheça a efetiva colaboração da Dräger Indústria por meio do Acordo de Leniência, de modo que a CGU

se abstinha de aplicar quaisquer sanções, em especial a sanção de inidoneidade ou proibição de contratar com a Administração Pública.

124. Adicionalmente, a defesa requer (SEI 3207613, § 61) que, ainda que venha a ser aplicada sanção à Dräger Indústria, sejam considerados os diversos elementos atenuantes, incluindo a celebração do Acordo de Leniência e o programa de integridade da empresa, com vistas à mitigação da punição eventualmente imposta.

125. A Comissão processante, entretanto, não acolheu integralmente os argumentos apresentados, analisando-os nos itens 48 a 57 e 61 do seu Relatório Final (SEI 3247949). Concluiu pela ausência de razão da acusada quanto à necessidade de se considerar o acordo de leniência firmado com o MPF. A CPAR expressou que "*Sem razão a acusada quanto à necessidade de se considerar os acordos de leniência com o MPF*" (item 48).

126. A fundamentação da CPAR repousa na clara separação de competência entre os órgãos, destacando que "*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 pretender vincular o MPF*" (item 49).

127. De igual modo, no item 50, a **CPAR registra que as infrações tratadas neste PAR são de natureza administrativa e, portanto, sujeitas à competência sancionatória administrativa da CGU**. Invoca, inclusive, a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), a qual reforça essa distinção ao estabelecer que "*no âmbito do Poder Executivo Federal, a competência da CGU para acordos de leniência é exclusiva*".

128. No tocante à alegação de violação aos princípios da segurança jurídica, confiança e boa-fé, a Comissão também refuta a alegação, afirmando expressamente que "*Tampouco procede a alegação da acusada de que desconsiderar o acordo de leniência seria violação dos princípios da segurança jurídica, confiança e boa-fé*" (item 52).

129. A CPAR ainda enfrentou a tese defensiva relativa ao denominado "*regime de balcão único*", segundo o qual um único acordo de leniência vincularia todos os órgãos de persecução. Conforme destacado nos itens 53 e 54 do Relatório Final, embora reconheça a existência de corrente doutrinária que defende tal regime, a CPAR esclarece que a proposta não possui amparo legal, tratando-se ainda de uma ideia "*lege ferenda*", ou seja, **como a lei deveria ou poderia ser, e não como efetivamente é**. Portanto, ainda uma esperança que depende de medida legislativa que a torne lei efetiva ("*lege nata*").

130. Além disso, no item 61, a CPAR conclui que "*não podemos considerar os acordos feitos com o MPF como atenuantes*", por completa falta de amparo legal e uma vez que "*apenas acordos feitos com a própria CGU teriam o condão de atenuar pena aplicada*."

131. Por sua vez, a CGIPAV/SIPRI, em sua Nota Técnica nº 2566 (SEI 3718434), examinou o mesmo tema no âmbito do item 4 da referida nota, analisando-o nos itens 5.74 a 5.87 e, especificamente, na definição do prazo da penalidade (item 5.193).

132. Nesse linha, a CGIPAV ratificou a posição da CPAR, confirmado a ausência de vinculação legal da CGU ao acordo de leniência celebrado exclusivamente com o MPF. Conforme registrado no item 5.74, tratam-se de repetições de argumentos já analisados pela Comissão, e, segundo o item 5.75, o acordo firmado isoladamente com o MPF "não vincula as competências sancionatórias da CGU".

133. A CGIPAV também pontuou (item 5.78) que os precedentes do TCU e do STF citados pela defesa não se aplicam ao caso concreto, uma vez que "*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*" e que "*o precedente do STF refere-se a medida liminar e trata da reparação do dano, não da aplicação de sanções administrativas previstas em lei*". (*grifei*)

134. Ainda assim, a CGIPAV reconheceu, **em caráter parcial**, que o cumprimento das obrigações previstas no acordo poderia ser considerado como fator atenuante na dosimetria da penalidade. Fundamentou tal entendimento nos seguintes dispositivos: (i) art. 7º, inciso VII, da Lei nº 12.846/2013, que prevê a cooperação da pessoa jurídica como elemento atenuante; e (ii) arts. 22, §§ 2º e 3º, da LINDB, que impõem à Administração o dever de ponderar circunstâncias relevantes e atenuantes na aplicação de sanções .

135. Embora a CGIPAV tenha utilizado a terminologia "atenuar", na verdade, melhor seria ter considerado o cumprimento das obrigações previstas no acordo de leniência firmado com o MPF como **uma ponderação na valoração da penalidade, posto que as circunstâncias atenuante e/ou agravantes pressupõem previsão legal**.

136. De qualquer forma, a despeito da inadequação da terminologia utilizada pela CGIPAV, a ponderação realizada para considerar o cumprimento das obrigações previstas no acordo de leniência firmado com o MPF na fixação da penalidade nos autos deste PAR é **legítima**, posto que o §3º do art. 22 da LINDB prevê que "*As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato*."

137. Com efeito, nos termos do item 5.85, a CGIPAV consigna que a "*a colaboração com investigações, o resarcimento 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)” [Grifei].

138. Nesse sentido, embora o acordo de leniência tenha sido firmado exclusivamente com o MPF, o efetivo cumprimento das obrigações nele assumidas (SEI 3207617) pode ser considerado para fins de fixação da penalidade pela CGU no presente PAR, sem que isso implique em renúncia às competências legais da CGU.

139. Em decorrência dessa conclusão, a CGIPAV refletiu tal reconhecimento na redução da penalidade originalmente proposta pela CPAR [de cinco para três anos de impedimento de licitar e contratar], conforme disposto no item 5.193, a seguir reproduzido:

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 [...]. 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). (Destaque no Original)

140. Diante do exposto, reconheço que, embora o acordo de leniência firmado com o MPF não exclua a responsabilidade administrativa nem vincule a atuação da CGU, a colaboração efetivamente prestada foi adequadamente considerada, resultando na mitigação da penalidade. Desse modo, a redução do prazo da sanção evidencia a aplicação do § 3º do art. 22 da LINDB e concretiza, assim, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na dosimetria.

◦ **Argumento 07: Consideração sobre a existência do Programa de Integridade**

141. Após a sua indicação (SEI 3167551), a acusada alega inicialmente (SEI 3207613, §§ 55-56) que a Dräger implementou um robusto Programa de Integridade antes mesmo da instauração do presente Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), o qual foi reformulado por consultoria especializada após a assinatura de Acordo de Leniência com o MPF, visando garantir efetividade, ética e transparência em suas práticas.

142. A empresa afirma, ademais, que em conformidade com a Portaria CGU nº 909/2015, foram apresentados documentos comprobatórios da conformidade do programa (SEI 3207621, 3207622, 3207623) com a metodologia de análise da CGU - Docs. Anexos 1 a 29, requerendo que, caso ainda se entenda pela aplicação de sanção pecuniária, o referido programa deve ser considerado como “fator atenuante” para eventual redução da penalidade (SEI 3207613, § 57-58).

143. A Comissão processante, ao analisar o pleito, rejeitou o argumento da defesa. No item 62 do Relatório Final (SEI 3247949), a Comissão consignou expressamente que:

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).

144. Para tanto, a CPAR fundamentou-se na *Nota de Instrução 140* (SEI 3247949) e na *Planilha de Avaliação de Programa de Integridade (PI)* (SEI 3258952), documentos que detalham as deficiências identificadas.

145. Posteriormente, após a emissão do Relatório Final, a empresa apresentou nova manifestação (SEI 3289830), reiterando seus argumentos quanto à validade e à efetividade do programa de integridade. Alegou, conforme descrito nos itens 5.89 e 5.90 da Nota Técnica nº 2566 (SEI 3718434), que promoveu sua efetiva reabilitação institucional por meio da reformulação do programa, o qual estaria submetido a monitoramento e aprovação pelo Ministério Público Federal, conforme certidão emitida pelo MPF (SEI 3207617).

146. Nessa oportunidade, a defesa reiterou o pedido (SEI 3289830, § 91) para que, ainda que se decidisse pela aplicação de sanção, fossem considerados os “elementos atenuantes” apresentados, em especial o Acordo de Leniência e o Programa de Integridade, com vistas à mitigação da penalidade.

147. A CGIPAV/SIPRI, por sua vez, em sua Nota Técnica nº 2566 (SEI 3718434), examinou detidamente a matéria nos itens 5.91 a 5.101, corroborando a conclusão da CPAR e explicitando de forma minuciosa a fundamentação técnica e jurídica que embasa a rejeição do programa como “fator atenuante”.

148. Novamente, reforço que a expressão “atenuante” é inadequada, ante a ausência de previsão legal dessa atenuante para a fixação da penalidade de inidoneidade, muito embora seja legítima a ponderação acerca do Programa de Integridade da pessoa jurídica com circunstância a influenciar na fixação da dosimetria da penalidade pela CGU, com fulcro no §3º do art. 22 da LINDB.

149. Pois bem, a CGIPAV reconheceu que o argumento defensivo consiste em mera reiteração de teses já apreciadas pela CPAR (item 5.91). Ressaltou, todavia, que o aprimoramento do programa de integridade representa, em tese, um indicativo positivo de transformação cultural na empresa (item 5.92). Contudo, **rejeitou a pretensão de que o programa reformulado — ainda que aprovado pelo MPF — pudesse ser considerado como “atenuante” no caso concreto (item 5.101).**

150. A CGIPAV enfatizou que a competência para avaliação de programas de integridade em processos de responsabilização de pessoas jurídicas é exclusiva da CGU, conforme a legislação de regência, não havendo vinculação às conclusões de outros órgãos, como o MPF, tampouco a certificações privadas (item 5.93).

151. No caso específico, a análise técnica especializada da própria CGU (item 5.96) examinou o programa apresentado pela empresa e identificou falhas estruturais e deficiências relevantes em sua concepção e implementação, o que resultou na atribuição de **pontuação igual a zero** na dosimetria da sanção. Essa conclusão encontra respaldo nos documentos SEI nº 3258959, 3258952, 3804241 e 3804245 (itens 5.96 e 5.100).

152. À vista disso, a CGIPAV concluiu, conforme registrado no item 5.101, que a razão assiste à CPAR, verificando que a avaliação do programa de integridade apresentado é de competência da CGU, tendo sido realizada por área técnica especializada que identificou falhas e atribuiu valor atenuante zero ao programa, nos seguintes termos:

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. (Grifo no original)

153. Ademais, ao examinar as penalidades propostas, a CGIPAV, divergindo parcialmente do entendimento adotado pela CPAR, considerou, conforme consignado no item 5.186 da Nota Técnica nº 2566 (SEI 3718434), o acordo de leniência celebrado com o Ministério Público Federal, no juízo de ponderação sobre a penalidade a ser aplicada, em razão do efetivo cumprimento, pela empresa, das obrigações assumidas voltadas à cooperação e à colaboração com as investigações, embora na prática tal acordo não vincule o julgamento desta CGU (SEI 3207617).

154. Caso o programa de integridade apresentado tivesse sido considerado por esta CGU **eficaz**, seria possível utilizar o percentual encontrado como critério no momento da fixação da penalidade ora imposta pela CGU (tal qual foi feito com o acordo de leniência firmado com o MPF). Contudo, pelas razões expostas pela área técnica, o programa de integridade é **ineficaz** e, portanto, impossível influenciar na fixação da penalidade pela CGU.

155. Diante do exposto, **corroboro** as conclusões da CPAR e da CGIPAV quanto à **ineficácia** do Programa de Integridade apresentado pela Dräger. A avaliação técnica realizada pela CGU, órgão competente para a matéria, constitui o parâmetro legítimo e aplicável ao caso, contudo, tendo resultado em percentual nulo, diante das deficiências estruturais constatadas (SEI 3258959, 3258952, 3804241 e 3804245), o argumento defensivo não merece acolhimento.

2.5 Manifestações Complementares ao Relatório Final

156. A acusada apresentou manifestações complementares (SEI 3341907 e 3703829) após o transcurso do prazo regulamentar para a apresentação das alegações finais. Tal apresentação, por evidente, configura a preclusão temporal do direito de manifestação quanto aos novos argumentos então trazidos, nos termos dos princípios que regem o devido processo administrativo.

157. Não obstante, a CGIPAV/SIPRI, na Nota Técnica nº 2566 (SEI 3718434), reconheceu a intempestividade das referidas manifestações (itens 5.110 e 5.111), mas, de forma motivada, decidiu examinar o conteúdo apresentado, aplicando a relativização da preclusão no processo administrativo. Tal análise limitou-se aos pontos que não configuravam mera repetição de teses já enfrentadas ao longo da instrução.

158. Entendo que a metodologia adotada mostra-se juridicamente adequada e compatível com os princípios da verdade material e do formalismo moderado, que regem o processo administrativo sancionador. O exame dos argumentos extemporâneos não reabre a fase instrutória, tampouco acarreta prejuízo processual; ao contrário, **reforça o contraditório e a ampla defesa e contribui para o alcance de uma decisão justa e aderente aos fatos apurados**.

159. Para fins de organização e clareza deste parecer, os argumentos constantes das manifestações complementares, originalmente tratados como itens 7, 8 e 9 da Nota Técnica nº 2566, serão renumerados e readequados nas subseções seguintes.

160. Por fim, cumpre registrar que, conforme consignado pela CGIPAV (item 5.111 da NT 2566, SEI 3718434), os demais pontos das petições complementares representam mera reiteração de teses já examinadas e refutadas, não possuindo aptidão para alterar as conclusões técnicas e jurídicas firmadas no processo.

Argumento 08: Presença de Elementos Mínimos nos Autos Para se Concluir Pelo Cometimento de Crime (SEI 3341907 - Correspondente ao Argumento 7 da CGIPAV)

161. A Dräger alegou, em sua manifestação (SEI 3341907, §§ 8-13), que os autos não conteriam elementos probatórios mínimos que permitissem afirmar a ocorrência de crimes nas contratações analisadas neste PAR, tampouco a autoria ou participação de seus colaboradores. Argumenta que o padrão probatório exigido para a configuração de ilícitos penais é mais rigoroso do que aquele aplicável às irregularidades administrativas, demandando comprovação inequívoca de dolo, autoria e tipicidade da conduta. Nesse sentido, afirmou:

8. 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. (Grifo no Original)

9. É necessário considerar que o standard para definição de cometimento de crimes é maior que aquele utilizado para a ocorrência de irregularidades administrativas, em especial pela necessidade de comprovação inequívoca de: (i) atuação do investigado para o cometimento do ilícito penal; (ii) dolo, ou seja, comprovação da intenção do cometimento de crime; e (iii) enquadramento preciso da conduta do investigado no tipo penal. Trata-se de tema específico pacífica na legislação, doutrina e jurisprudência nacionais e decorre, dentre outros fatores, das consequências resultantes da condenação criminal de investigados.

10. Ocorre que, os documentos parte do presente PAR não trazem elementos minimamente suficientes para demonstração de eventual ocorrência de crimes, mas somente alegações vagas, sem demonstração de indícios de envolvimento específico da Dräger Indústria e seus colaboradores em ilícitos penais relativos às Contratações.

162. Por fim, sustentou que as irregularidades apontadas estariam inseridas à esfera decisória administrativa do INTO, sendo que as únicas condutas mencionadas no Termo de Indiciação envolvendo a empresa se referem ao alegado superfaturamento e à existência de carta de crédito emitida em nome da Sobigold (§ 13).

163. A CGIPAV/SIPRI, ao examinar a alegação defensiva na Nota Técnica nº 2566 (SEI 3718434, itens 5.119 a 5.126), refutou integralmente a tese Dräger. Demonstrou que **a materialização das infrações imputadas à Dräger está amparada em robusto conjunto probatório autônomo, composto por análises técnicas, documentos administrativos, relatórios de fiscalização e elementos oriundos de colaborações premiadas**, conforme consignado no item 5.119:

5.119. [...]. 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.

164. A CGIPAV destacou, ainda, **a existência de evidências concretas de irregularidades no Pregão Eletrônico nº 131/2009, conforme apurado pelo Tribunal de Contas da União, entre as quais se incluem a exigência indevida de “carta de solidariedade” (item 5.120), a ausência de divulgação internacional do certame (item 5.121) e a realização de pagamentos a terceiros sem vínculo contratual (item 5.122)**. Em conjunto, tais práticas revelam padrão consistente de fraude e conluio.

165. A Nota Técnica também registra que **as declarações de colaboradores premiados corroboram esses indícios, relatando direcionamento de licitações e prejuízos ao erário (item 5.123), os quais foram confirmados por análises técnicas que identificaram sobrepreço (item 5.125)**.

166. Ao final, a CGIPAV concluiu que o acervo probatório é suficiente para caracterizar a materialidade das infrações administrativas e justificar a aplicação do prazo prescricional penal, independentemente da eventual responsabilização criminal de pessoas físicas vinculadas à empresa. Reafirmou, ainda, que, para fins de responsabilização administrativa da pessoa jurídica, basta a comprovação da infração praticada em seu benefício, sendo desnecessária a demonstração de dolo penal de seus representantes (item 5.126).

167. Diante do exposto, entendo que assiste razão à CGIPAV/SIPRI. Considerando que os autos contêm elementos para caracterizar o ilícito como crime em tese, sugiro o não acolhimento do argumento defensivo apresentado pela empresa.

Argumento 09: Investigações de outros órgãos interrompem a prescrição punitiva da CGU (SEI nº 3703829, itens 13/20) (SEI 3341907 - Correspondente ao Argumento 8 da CGIPAV)

168. A Dräger sustenta que a prescrição da pretensão punitiva da CGU teria ocorrido, afirmando que a instauração do Inquérito Policial nº 37/2017-7 (SEI 3259321), conduzido pela Polícia Federal, não possuiria o condão de interromper o prazo prescricional (SEI 3718434, item 5.129).

169. Sustenta, ainda, a defesa que o inquérito policial é ato de natureza penal, externo à Administração Pública direta, e que a lei exigiria um ato da própria autoridade sancionadora para produzir efeitos interruptivos. Invoca a independência entre as esferas penal e administrativa e, por analogia ao regime disciplinar dos servidores públicos, defende que apenas o processo administrativo punitivo — e não investigações preliminares — poderia interromper a prescrição.

170. As principais teses apresentadas pela acusada, conforme sistematizadas e rebatidas pela CGIPAV na Nota Técnica nº 2566 (SEI 3718434), podem ser assim sintetizadas:

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.

171. Na Nota Técnica nº 2566 (SEI 3718434, itens 5.131 a 5.142), a CGIPAV/SIPRI refutou integralmente tais alegações. Inicialmente, destacou que art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999, adota redação ampla, bastando “a prática de qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato”, não exigindo que o ato seja praticado pela autoridade punitiva (item 5.131).

172. A CGIPAV ressaltou, especificamente sobre as Teses 1 e 2, que a instauração do Inquérito Policial nº 37/2017-7 pela Polícia Federal configurou ato inequívoco voltado à apuração das mesmas condutas posteriormente imputadas no presente PAR (item 5.132). Além disso, consignou que o IPL é, por sua natureza, um procedimento administrativo conduzido por órgão da Administração Federal (Polícia Federal), que 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) (item 5.133).

173. A CGIPAV assinalou ainda que **a defesa cria requisito inexistente ao pretender que o ato interruptivo seja necessariamente praticado pela autoridade sancionadora (item 5.134).** A norma legal não contém tal limitação, bastando que o ato tenha por objeto a apuração dos fatos ilícitos.

174. De forma conclusiva, a CGIPAV consignou (item 5.137) que a instauração do referido inquérito policial:

- 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.

175. Quanto à Tese 3, referente à independência das esferas, a CGIPAV destacou (itens 5.140 e 5.141) que tal princípio não impede o reconhecimento de efeitos processuais decorrentes de investigações em outras instâncias, sobretudo quando voltadas à apuração dos mesmos fatos. Ressaltou que negar efeitos interruptivos à atuação de órgãos estatais como a Polícia Federal, em investigações convergentes, contraria o interesse público e a lógica do sistema de responsabilização estatal integrada.

176. No tocante à Tese 4, a CGIPAV rechaçou (itens 5.143 e 5.145) a analogia feita pela defesa com o regime disciplinar da Lei nº 8.112/1990, uma vez que o próprio art. 5º da Lei nº 9.873/1999 exclui expressamente de sua aplicação os processos de natureza funcional. De igual modo, consigna ainda que o precedente do STJ invocado pela empresa, que trata da não interrupção da prescrição por sindicância investigativa, aplica-se unicamente ao regime de servidores públicos, não podendo ser transposto para o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR).

177. Concluindo, a CGIPAV confirmou o acerto do entendimento da CPAR, reconhecendo que a instauração do Inquérito Policial nº 37/2017-7 interrompeu validamente o curso do prazo prescricional, afastando, portanto, qualquer alegação de prescrição da pretensão punitiva da CGU (item 5.146).

178. Diante do exposto, ratifico o posicionamento da CGIPAV, reconhecendo que **o Inquérito Policial instaurado pela Polícia Federal configura ato inequívoco de apuração, apto a interromper a prescrição nos termos do art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999.**

Argumento 10: Análises realizadas pela CGU a pedido de outros órgãos também são suficientes para interromper a prescrição da pretensão punitiva (SEI nº 3703829, itens 21/32). (SEI 3341907 - Argumento 9 da CGIPAV)

179. Por fim, a empresa Dräger, conforme sintetizado pela CGIPAV no item 5.148 (SEI 3718434), sustentou que “assim como a instauração do IPL, as Notas Técnicas também não interrompem a prescrição da pretensão punitiva da CGU, por não configurarem ‘ato inequívoco que importe apuração do fato’, uma vez que: (i) tratam-se de análises realizadas pela CGU a pedido do Ministério Público Federal; e (ii) não contêm qualquer afirmação, indicação ou mesmo indício de que esta Controladoria-Geral da União iniciaria a apuração dos fatos.”

180. As teses da acusada, sintetizadas pela CGIPAV no referido item 5.148 da Nota Técnica nº 2566 (SEI 3718434), são as seguintes:

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.

181. A empresa aduz, ainda, que a primeira manifestação inequívoca da CGU com o intuito de apurar os fatos teria ocorrido apenas em 05/05/2023, com a Nota Técnica nº 1419/2023/DIREP (SEI 2797294), o que, em seu entender, demonstraria a prescrição da pretensão punitiva, ainda que se aplicasse o prazo de oito anos (SEI 3718434, item 5.149).

182. Contudo, a CGIPAV, na Nota Técnica nº 2566 (SEI 3718434, itens 5.150 a 5.174), refutou de forma detalhada todas as teses defensivas, reafirmando a existência de atos inequívocos de apuração capazes de interromper o prazo prescricional.

183. Primeiramente, quanto à Tese 1, que tenta restringir o alcance das Notas Técnicas a meros auxílios periciais ao MPF, a CGIPAV demonstrou que tal argumento desconsidera o conteúdo e a finalidade dos documentos. Explicou que as Notas foram atos de ofício, elaborados no exercício das atribuições institucionais da CGU, contendo análises detalhadas sobre irregularidades em contratações públicas, como restrição à competitividade e favorecimento a um “clube do pregão”. Tais elementos transcendem o caráter consultivo e configuram atos inequívocos de apuração, em conformidade com a redação ampla do art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999, que **não exige intuito sancionador inicial, bastando que haja efetiva apuração do fato (itens 5.151 a 5.158)**.

184. Em relação à Tese 2, a CGIPAV reiterou que a analogia com o regime disciplinar de servidores públicos é improcedente, pois a jurisprudência citada refere-se exclusivamente ao regime de prescrição funcional previsto na Lei nº 8.112/1990, o qual contém regras próprias e restritivas, expressamente afastadas pelo art. 5º da Lei nº 9.873/1999, aplicável ao caso em análise (item 5.160).

185. Quanto à Tese 3, de que a ausência de ciência formal da empresa impediria o efeito interruptivo, a CGIPAV esclareceu que não há exigência legal de notificação ou ciência do investigado para a interrupção da prescrição (item 5.163). Ressaltou que a jurisprudência invocada pela defesa refere-se a hipóteses específicas de apuração pelo TCU, no âmbito dos processos de Tomada de Contas Especial (TCE), regidos por rito próprio e legislação diversa (item 5.164).

186. A área técnica acrescentou que a tentativa de importar tal requisito para o regime do PAR configura analogia indevida, **sem respaldo na Lei nº 9.873/1999, que não condiciona a interrupção à ciência do investigado (item 5.168)**.

187. Além disso, a CGIPAV destacou que, ainda que se cogitasse da necessidade de conhecimento público, **os fatos eram de notório domínio. Foram amplamente divulgados pela imprensa nacional, em razão das Operações “Fatura Exposta” (2017) e “Ressonância” (2018)**, nas quais houve menção expressa à empresa e inclusive prisão de um de seus administradores (itens 5.169 e 5.171). **Tais circunstâncias demonstram o pleno conhecimento público e institucional das investigações, afastando qualquer alegação de surpresa ou desconhecimento.**

188. Por fim, no tocante à Tese 4, que busca aplicar por analogia a Resolução nº 344/2022 do TCU, a CGIPAV esclareceu que tal norma é ato infralegal interno, aplicável exclusivamente àquela Corte de Contas, sem qualquer efeito vinculante sobre a CGU (item 5.161). Reforçou que o regime jurídico da responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, fundado na Lei nº 10.520/2002, na Lei nº 8.666/1993 e, subsidiariamente, na Lei nº 9.873/1999, é autônomo e não pode ser restringido por normas internas de outros órgãos (itens 5.161 e 5.162).

189. A CGIPAV enfatizou, ainda, que nenhum ato infralegal pode afastar dispositivo legal em vigor, especialmente quando este adota formulação ampla e suficiente, como o art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999, **que não limita o efeito interruptivo à atuação do órgão sancionador.**

190. Diante de todo o exposto, a CGIPAV concluiu (itens 5.173 e 5.174):

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. (Grifo no original)

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. (Grifo no original)

191. Pelo exposto, corroboro integralmente a análise técnica da CGIPAV. As Notas Técnicas de 2017, pela profundidade e abrangência de suas conclusões, evidenciam o efetivo exercício da competência apuratória da CGU, configurando atos inequívocos de apuração, nos termos do art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999, aptos a interromper validamente o curso da prescrição da pretensão punitiva.

3. DO ENQUADRAMENTO LEGAL

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

A conduta perpetrada pela DRÄGER INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA. enquadra-se no ato lesivo tipificado no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão), tendo em vista que o ente privado frustrou o caráter competitivo de certames licitatórios, fraudou a execução de contratos públicos e agiu de maneira inidônea.

193. Passemos, assim, à dosimetria da pena.

4. DOSIMETRIA DA PENA

194. A CPAR, em seu Relatório Final (SEI 3247949, item 63), opinou pela aplicação da pena de impedimento de contratar com a União pelo prazo máximo previsto na Lei nº 10.520/2002 - 5 (cinco) anos.

195. Tal recomendação baseia-se no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, que estabelece:

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

196. Entretanto, a CGIPAV/SIPRI divergiu dessa proposta (SEI 3718434, item 5.193 e 7.5) e entendeu ser razoável e proporcional a fixação de impedimento de licitar e contratar pelo período de 3 (três) anos.

197. A CGIPAV/SIPRI fundamentou tal entendimento nos seguintes dispositivos: (i) art. 7º, inciso VII, da Lei nº 12.846/2013, que prevê a cooperação da pessoa jurídica como elemento “atenuante”; e (ii) arts. 22, §§ 2º e 3º, da LINDB, que impõem à Administração o dever de ponderar circunstâncias relevantes e atenuantes na aplicação de sanções .

198. Conforme já mencionado neste opinativo, em que pese a CGIPAV tenha utilizado a terminologia “atenuar”, entendemos que não é a melhor terminologia, posto que **as circunstâncias atenuante e/ou agravantes, via de regra, pressupõem previsão legal. É assim no direito penal, inclusive.**

199. Não obstante, a ponderação realizada pela CGIPAV para considerar o cumprimento das obrigações previstas no acordo de leniência firmado com o MPF na fixação da penalidade nos autos deste PAR é **legítima, posto que o §3º do art. 22 da LINDB prevê que “As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.”**

200. Essa linha de entendimento é compatível com decisões recentes do TCU, como os Acórdãos 3016/2020 e 587/2022 – Plenário (SEI nº 3207619, item 48): “**a colaboração com investigações, o resarcimento 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.**”

201. Nesse sentido, embora o acordo de leniência tenha sido firmado exclusivamente com o MPF, **o efetivo cumprimento das obrigações nele assumidas (SEI 3207617) pode ser legitimamente considerado para fins de fixação da penalidade pela CGU no presente PAR, sem que isso implique em renúncia às competências legais da CGU.**

202. Além disso, caso o Programa de Integridade apresentado pela empresa tivesse sido aprovado ou considerado eficaz pela CGU, a sugestão de penalidade poderia ter sido ainda menor. Todavia, a partir da análise técnica e independente da

CGU, o programa de integridade foi considerado completamente ineficaz, a despeito de ter sido referendado pelo MPF no acordo de leniência firmado com o Parquet, o que inclusive expressa a independência do exercício da função institucional da CGU.

203. Ante ao exposto, com fulcro no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 c/c o §3º do art. 22 da LINDB, **entendo adequada, razoável e proporcional a sugestão da CGIPAV/SIPRI de aplicar à pessoa jurídica DRÄGER INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA a penalidade de impedimento de licitar e contratar pelo período de 3 (três) anos.**

5. DA CONCLUSÃO

204. Pelo exposto, com fundamento no conjunto probatório que forma este PAR, restou evidenciado que a empresa **DRÄGER INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA ., CNPJ 02.535.707/0001-28**, praticou ilícitos para frustrar o caráter competitivo de certames licitatórios, fraudou a execução de contratos públicos e agiu de maneira inidônea, incidindo no ato lesivo tipificado no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.

205. Portanto, após a análise apresentada nesta manifestação jurídica, concordo, em parte, com o Relatório Final da CPAR (SEI 3247949), divergindo apenas da proposta de penalização máxima, ao tempo em que corroboro com a manifestação da Nota Técnica nº 2566/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3718434), aprovado pelo DESPACHO CGIPAV-ACESSO RESTRITO (SEI 3718438) e pelo DESPACHO DIREP (SEI 3804551), **para RECOMENDAR à autoridade julgadora a aplicação:**

a) de pena de impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 3 (três) anos, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.

206. Por último, para os fins dos encaminhamentos previstos no Capítulo VI e no art. 13, da Lei nº 12.846, de 2013, bem como considerando a previsão constante do § 3º do artigo 3º dessa Lei, aponta-se:

a) Valor do dano à Administração: Total, com atualização monetária pelo IPCA para maio/2024 (inclusive): **R\$ 6.014.157,24 (R\$ 5.525.892,68 + R\$ 488.264,56)**, tudo conforme a Calculadora do Cidadão do Banco Central.

- Cálculo: R\$ 219.377,60 (SEI 2796735, p.5, quadro III; o valor é de setembro/2010) e R\$ 2.444.207,09 (SEI 3259285, p. 69, câmbio de 2,44 conforme histórico disponível na página do Banco Central do Brasil; o valor é de março/2010). Foi considerado todos os valores ilegalmente pagos à Sobigold como dano ao erário.

- Informações mais precisas sobre o dano referente especificamente ao sobrepreço poderão ser obtidas junto ao TCU, quando de prolação de decisão definitiva na TCE 018.679/2018-8.

b) Vantagens indevidas pagas a agentes públicos: não identificado na documentação acostada aos autos.

c) Valores que representam vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração: não identificado na documentação acostada aos autos.

207. Em caso de acolhimento do presente parecer, sugerem-se os seguintes encaminhamentos:

1. Nos termos do §2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e § 4º do art. 19 da Lei nº 12.846/2013, **envio de ofício ao órgão competente da Advocacia-Geral da União(AGU)**, para providências referentes à sua esfera de competência; e

2. Nos termos do §2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e art. 15 da Lei nº12.846/2013, **envio de ofício ao Ministério Público Federal (MPF)**, para providências referentes à sua esfera de competência.

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

É o parecer.

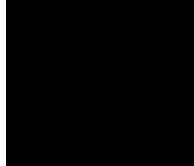
À consideração superior.

Brasília, 26 de novembro de 2025.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA
CONJUR/CGU

Notas:

1. https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/77145/4/Parecer_Conjur_241_2022.pdf
2. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/63598/8/Nota_Tecnica_2170_2019_CGUNE_CRG.pdf
- 3 . Disponível em:
https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/NUMNORMA%253A344%2520/DATANORMAORDENACAO%2520desc/0



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 26-11-2025 17:26. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO N° 01006/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.105051/2023-31

INTERESSADOS: DRAGER INDUSTRIA E COMERCIO LTDA.

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO o Parecer n. 00267/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

2. À Coordenação Administrativa desta CONJUR, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à Secretaria de Integridade Privada (SIPRI) e publicação.

Brasília, 02 de dezembro de 2025.

PATRÍCIA ALVES DE FARIA

Consultora Jurídica

Controladoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190105051202331 e da chave de acesso 5d201fba



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3027050664 e chave de acesso 5d201fba no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-12-2025 17:51. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
