GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 005.222/2022-2 [Apenso: TC 000.106/2021-6].
Natureza: Recurso de reconsideração (em Tomada de Contas Especial).
Unidade Jurisdicionada: Secretaria de Estado da Saúde do Tocantins.
Responsáveis: Linet do Brasil Comercio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda (16.861.009/0001-27); Luiz Edgar Leao Tolini (302.795.341-91); Luiz Eduardo Freire Borges (361.006.767-53); Mauricio Mattos Mendonca (008.025.071-82); Mayana Abreu Barbieri (006.639.791-02); Rubisleia Ramos Pereira Mesquita (016.834.721-01); Thiago Borges Silva (028.965.263-40)
Recorrentes: Linet do Brasil Comercio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda (16.861.009/0001-27) e Mauricio Mattos Mendonca (008.025.071-82).
Representação legal: Kamile Medeiros do Valle (OAB/DF 82.537), representando Linet do Brasil Comercio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda; Monica Aparecida de Almeida Sousa (OAB/GO 73.500), representando Mauricio Mattos Mendonca; Patrícia Pereira da Silva (OAB/TO 4.463), representando Rubisleia Ramos Pereira Mesquita.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL CONVERTIDA DE PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. PREGÃO ELETRÔNICO REALIZADO PELA SECRETARIA DE SAÚDE DE TOCANTINS. SOBREPREÇO NA AQUISIÇÃO DE CAMAS HOSPITALARES. INABILITAÇÃO DE LICITANTES POR MOTIVOS MERAMENTE FORMAIS, SEM PRÉVIO SANEAMENTO. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. EXCLUSÃO DE RESPONSÁVEIS DA RELAÇÃO PROCESSUAL. REVELIA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA E DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE OUTROS. DANO AO ERÁRIO. MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO PARA O RECURSO DA EMPRESA. PROVIMENTO PARCIAL PARA O RECURSO DA PESSOA FÍSICA. EXTENSÃO DOS EFEITOS A OUTRO RESPONSÁVEL. REDUÇÃO DAS MULTAS APLICADAS A ESSES RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida na Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)[1], que contou com a concordância do corpo diretivo[2] e do Ministério Público de Contas[3]:

[1] Peça 309.

[2] Peças 310 e 311.

[3] Peça 312 – Parecer do procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000027.

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Linet do Brasil Comercio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda. (peça 273) e Mauricio Mattos Mendonca, então Presidente da Comissão Permanente de Licitação (peça 284), contra o Acórdão 1175/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas (peça 251). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

'VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 468/2022-TCU-Plenário para apurar dano ao erário decorrente do Pregão Eletrônico 235/2019, promovido pela Secretaria de Estado da Saúde do Tocantins (Sesau/TO) para registro de preços concernente à aquisição de camas e macas hospitalares, com recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde (FNS), para atender unidades de saúde mantidas e administradas por aquela secretaria;

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

9.1. excluir Cícero Oliveira Bandeira e Rosemeire Duarte Teodoro da relação processual;

9.2. declarar revéis Luiz Edgar Leão Tolini e Luiz Eduardo Freire Borges, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, acolher as razões de justificativa de Rubisléia Ramos Pereira Mesquita, julgando suas contas regulares e dando-lhe quitação plena;

9.4. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, acolher as alegações de defesa de Mayana Abreu Barbieri, julgando suas contas regulares com ressalva, dando-lhe quitação;

9.5. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', e 19 da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas de Luiz Edgar Leão Tolini e **Linet do Brasil Comércio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda.**, condenando-os solidariamente ao pagamento do débito discriminado a seguir, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos, calculado desde a data de ocorrência indicada até sua efetiva quitação, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor Histórico (R$)
4/5/2020	5.747.644,59

9.6. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar a Luiz Edgar Leão Tolini e Linet do Brasil Comércio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda. multa individual no valor de R$ 850.000,00 (oitocentos e cinquenta mil reais), atualizado monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU;

9.7. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', e 19 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, e §5º, e 210, §2º, do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas de Maurício Mattos Mendonca, Thiago Borges Silva e Luiz Eduardo Freire Borges;

9.8. com fundamento no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I do Regimento Interno do TCU, aplicar a **Maurício Mattos Mendonca**, Thiago Borges Silva e Luiz Eduardo Freire Borges multa individual no valor de R$ 70.000,00 (setenta mil reais), atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU;

9.9. com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, autorizar, se requerido, o pagamento da importância devida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000027.

perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para que seja comprovado o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal os devidos acréscimos legais, na forma prevista na legislação vigente, além de alertar que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

9.10. com fundamento no art. 28 da Lei 8.443/1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.11. dar ciência deste acórdão à Procuradoria da República no Tocantins, ao Ministério da Saúde e aos responsáveis'.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 468/2022-TCU-Plenário (peça 3), proferido no âmbito do TC 000.106/2021-6, destinado à apuração de irregularidades verificadas no Pregão Eletrônico 235/2019, promovido pela Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins (Sesau/TO), cujo objeto consistiu no registro de preços para aquisição de 590 camas eletrônicas hospitalares, 50 macas hidráulicas hospitalares e 20 macas retráteis para ambulância, com recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS), destinados às unidades estaduais de saúde.

3. No curso da apuração, a unidade técnica identificou que, entre as oito participantes do certame quanto ao item das camas hospitalares, diversas licitantes foram desclassificadas ou inabilitadas por descumprimento de exigências documentais e formais, remanescendo vencedora a empresa Linet do Brasil Comércio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda., cuja proposta apresentou valor substancialmente superior aos lances anteriormente ofertados (peça 150).

4. Consta dos autos que a ata de registro de preços foi integralmente executada em relação às camas hospitalares, tendo os pagamentos ocorrido em 4/5/2020, no montante de R$ 13.333.999,99. A partir de metodologias comparativas distintas, o Tribunal estimou superfaturamento no valor histórico de R$ 5.747.644,59, quantia posteriormente utilizada como referência para a responsabilização dos agentes envolvidos (peça 150).

5. Em razão dessas conclusões, o TCU determinou a conversão do feito em tomada de contas especial, promovendo-se a citação e a audiência dos responsáveis indicados nos autos, entre eles gestores da Sesau/TO, agentes públicos que atuaram no procedimento licitatório e a empresa contratada (peça 3). Alguns responsáveis apresentaram defesa, ao passo que outros permaneceram silentes, vindo a ser considerados revéis. Também foi reconhecido, no curso do processo, o falecimento de dois agentes inicialmente arrolados, circunstância que ensejou sua exclusão da relação processual (peça 3).

6. Ao apreciar o mérito da TCE, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propôs, em síntese, o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis vinculados às condutas mais gravosas, com imputação solidária de débito à empresa contratada e ao então Secretário de Saúde, além da aplicação de multas individuais aos agentes que concorreram para as irregularidades (peça 238).

7. O Ministério Público junto ao TCU divergiu parcialmente apenas quanto à responsabilização de uma das agentes públicas, opinando por sua exclusão (peça 243).

8. A matéria foi apreciada pelo Tribunal por meio do **Acórdão 1175/2025-TCU-Plenário (peça 251)**, sob relatoria do Ministro Bruno Dantas, que, no que interessa à presente análise julgou irregulares as contas de Luiz Edgar Leão Tolini e da empresa Linet do Brasil Ltda., condenando-os, solidariamente, a ressarcirem ao Erário o montante de R$ 5.747.644,59 (valor histórico) e julgou irregulares as contas de Maurício Mattos Mendonca, cominando-lhe multa individual de R$ 70.000,00, com fulcro no art. 58, inciso I, da Lei 8.443, de 1992.

9. Inconformados com a deliberação, os responsáveis interpuseram recursos de reconsideração, os quais passam a ser analisados.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. Reiteram-se as propostas de conhecimento do recurso, nos termos dos exames de admissibilidades das peças 275 e 287 e dos Despachos de Autoridade (peças 279 e 289) do Ministro Aroldo Cedraz, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.5, 9.6, 9.7, 9.8 e 9.10 aos recorrentes, do **Acórdão 1175/2025-TCU-Plenário**.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000027.

EXAME TÉCNICO

11. **Delimitação**

11.1. O presente exame contempla as análises:

a) preliminar:

a.1) da alegação de invalidade da decisão frente a insuficiência probatória e do não enfrentamento técnico das alegações da defesa (peça 273, p. 8-10); e

a.2) da alegação de vício de motivação e ausência de individualização da conduta defendida pelo recorrente Mauricio Mattos Mendonca (peça 284, p. 5-7).

b) mérito:

b.1) da alegação de presunção de boa-fé e indevida inversão do ônus da prova (peça 273, p. 6-8); e

b.2) da culpabilidade, isto é, da reavaliação da conduta atribuída ao recorrente Linet do Brasil Comercio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda. (peça 273, p. 10-23); e

b.3) da alegação de ausência de dolo ou erro grosseiro defendida pelo recorrente Mauricio Mattos Mendonca (peça 284, p. 3);

b.4) da culpabilidade, isto é, da reavaliação da conduta atribuída ao recorrente Mauricio Mattos Mendonca (peça 284, p. 3-6); e

b.5) da alegação da necessidade aplicação do princípio da proporcionalidade para fins de redução da multa defendida pela empresa (peça 273, p. 23-27).

12. **Da análise da alegação de invalidade da decisão frente a insuficiência probatória e do não enfrentamento técnico das alegações da defesa (peça 273, p. 8-10)**

12.1. Linet do Brasil Comércio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda. sustenta, em síntese, que o Acórdão 1175/2025-TCU-Plenário seria inválido por insuficiência probatória e deficiência de motivação, ao afastar, de forma genérica, as alegações técnicas apresentadas em sua defesa.

12.2. Argumenta que demonstrou a impossibilidade de equiparação entre a contratação utilizada como parâmetro no Hospital São Lucas da PUC-RS e o certame promovido pela Secretaria de Saúde do Tocantins, em razão de diferenças logísticas, comerciais e contratuais relevantes. Aduz que, no caso do Tocantins, tratava-se de ata de registro de preços, sujeita a riscos de demanda, fracionamento de entregas, variação cambial e maiores custos operacionais, ao passo que a contratação gaúcha corresponderia a aquisição direta, pontual e centralizada.

12.3. Sustenta, por isso, que o Tribunal não teria apresentado estudo técnico, dados econômicos ou contraprova apta a infirmar os fundamentos defensivos, razão pela qual requer a reforma da deliberação recorrida.

Análise:

12.4. A preliminar não merece acolhimento.

12.5. Registre-se, inicialmente, que eventual alegação de omissão, obscuridade ou contradição na deliberação recorrida, em regra, deveria ser veiculada por meio de embargos de declaração, instrumento processual próprio para o saneamento de vícios de fundamentação.

12.6. Todavia, em atenção aos princípios da ampla defesa e do formalismo moderado, e considerando a natureza das razões apresentadas, passa-se ao exame da matéria suscitada no presente recurso.

12.7. De início, não procede a alegação de ausência de enfrentamento das teses defensivas. O voto condutor examinou expressamente os argumentos apresentados pela empresa quanto à metodologia utilizada para aferição do superfaturamento, inclusive no que se refere à utilização de preços praticados pela própria Linet em vendas similares e à comparação com outros referenciais constantes dos autos (peça 252, p. 2). A circunstância de o Tribunal não ter aderido às conclusões defendidas pela recorrente não se confunde com omissão ou falta de apreciação.

12.8. Consta na fundamentação da deliberação recorrida que o superfaturamento não foi apurado com base em um único parâmetro isolado, mas a partir da média simples de três metodologias distintas: (i) diferença entre o valor contratado e a média das propostas apresentadas por licitantes inabilitadas por exigências meramente formais; (ii) comparação com vendas similares realizadas pela própria Linet em 2020; e (iii) diferença entre o preço contratado

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000027.

e valor cotado pela empresa ao Hospital São Lucas da PUC-RS, em certame contemporâneo envolvendo o mesmo modelo de equipamento (peça 252, p. 1).

12.9. Tal circunstância evidencia que a conclusão condenatória decorreu de conjunto probatório plural e convergente, e não de simples presunção ou de referência única desacompanhada de suporte técnico. Ao contrário do alegado, houve emprego de múltiplas bases comparativas, posteriormente consolidadas em metodologia explicitada nos autos.

12.10. Também não prospera a afirmação de que inexistiria contraprova técnica apta a afastar os argumentos da defesa. A própria instrução da unidade técnica examinou os elementos trazidos pela empresa e consignou que a tese segundo a qual qualquer preço praticado pela contratada deveria ser automaticamente considerado preço de mercado inviabilizaria o controle de sobrepreço em contratações públicas (peça 238, p. 11-19). Além disso, foram considerados dados objetivos de negociações similares da própria recorrente, inclusive valores inferiores praticados em período contemporâneo.

12.11. Quanto às alegadas peculiaridades logísticas e riscos inerentes à ata de registro de preços, o voto condutor igualmente registrou que tais fatores não foram comprovados de modo concreto e suficiente para justificar a expressiva discrepância entre os preços comparados. Destacou-se, ainda, que o certame foi planejado e realizado antes do contexto emergencial da pandemia, afastando justificativas supervenientes relacionadas à excepcionalidade sanitária (peça 252, p. 3).

12.12. Cumpre salientar que o dever de motivação impõe exposição clara das razões de decidir, não exigindo refutação analítica e exaustiva de cada argumento apresentado pela parte, sobretudo quando os fundamentos adotados pelo julgador são suficientes para sustentar a conclusão alcançada. No caso, o acórdão recorrido apresentou de forma objetiva os elementos fáticos e técnicos que embasaram a condenação.

12.13. O Ministério Público junto ao TCU, ao se manifestar nos autos, também não identificou nulidade processual ou insuficiência instrutória apta a comprometer o julgamento, opinando pela manutenção substancial das conclusões alcançadas na fase de mérito, com divergência pontual apenas quanto à responsabilização de agente diverso (peça 243).

12.14. Desse modo, não se verifica invalidade da decisão por insuficiência probatória ou por ausência de enfrentamento técnico das alegações defensivas. O inconformismo da recorrente traduz, em verdade, discordância quanto à valoração das provas e às conclusões adotadas pelo Tribunal, matéria afeta ao mérito recursal.

12.15. Rejeita-se, portanto, a preliminar suscitada.

13. **Da análise da alegação de vício de motivação e ausência de individualização da conduta defendida pelo recorrente Mauricio Mattos Mendonca (peça 284, p. 5-7)**

13.1. Mauricio Mattos Mendonca apresenta a tese de que o Acórdão 1175/2025-TCU-Plenário teria incorrido em obscuridade e deficiência de motivação ao responsabilizá-lo sem indicar, de forma clara e individualizada, qual conduta concreta de sua autoria teria contribuído para o alegado superfaturamento.

13.2. Argumenta que a deliberação se limitou a mencionar genericamente sua condição de Presidente da Comissão Permanente de Licitação e a afirmar que teria subscrito edital com exigências excessivas, sem considerar que as especificações técnicas e a pesquisa de preços teriam sido elaboradas por setores próprios da Sesau/TO, com aprovação técnica e jurídica prévia.

Análise:

13.3. A alegação não merece prosperar.

13.4. Cumpre registrar que alegações relacionadas a eventual obscuridade, omissão ou deficiência de motivação da deliberação recorrida são, em regra, veiculadas por meio de embargos de declaração, instrumento processual próprio para o saneamento de vícios dessa natureza.

13.5. Não obstante, considerando o conteúdo das razões recursais e em observância aos princípios do formalismo moderado e da ampla defesa, passa-se ao exame da matéria suscitada.

13.6. Nesse contexto, não se verifica vício de motivação no acórdão recorrido, pois a fundamentação da deliberação deve ser examinada de forma conjunta, a partir do acórdão, do voto condutor e das manifestações técnicas que o embasaram.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000027.

13.7. No caso concreto, o voto condutor consignou expressamente que Maurício Mattos Mendonca foi chamado em audiência por ter subscrito o edital do certame, juntamente com outros agentes que atuaram em fases distintas do procedimento licitatório. Registrou-se, ainda, que as defesas desses responsáveis se apoiavam na alegação de observância das normas legais e de atuação respaldada em pareceres técnicos e jurídicos, argumentos que foram expressamente considerados quando do julgamento (peça 252).

13.8. A instrução técnica de mérito também individualizou a conduta do recorrente ao apontar que, na qualidade de Presidente da Comissão Permanente de Licitação, subscreveu o edital e supervisionou os atos licitatórios, entendendo-se que o endosso e a assinatura do instrumento convocatório contribuíram para o direcionamento e para a fraude no certame (peça 238, p. 6). Consta, ainda, da matriz de responsabilização que sua atuação guardou relação direta com exigências editalícias reputadas desmotivadas e desproporcionais, bem como com a condução do procedimento que resultou na eliminação de propostas mais vantajosas (peça 238, p. 4).

13.9. Não procede, portanto, a tese de responsabilização genérica ou coletiva. Ao contrário, os autos distinguem a participação de cada agente: ao então Secretário de Saúde foram atribuídos atos de homologação e subscrição de documentos centrais; à área de cotação, falhas na pesquisa de preços; aos pregoeiros, atos relacionados à condução do certame; e ao recorrente, especificamente, o endosso e a subscrição do edital, bem como a supervisão do procedimento licitatório. Houve, assim, delimitação funcional compatível com os elementos constantes do processo.

13.10. Também não prospera o argumento de que a existência de pareceres técnicos e jurídicos afastaria automaticamente a responsabilidade do recorrente. O TCU possui entendimento consolidado de que manifestações técnicas podem subsidiar a atuação administrativa, mas não eximem o gestor ou agente responsável quando aderem a ato manifestamente irregular ou deixam de observar cautelas mínimas exigíveis. Nessa linha, o Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, invocado pelo próprio recorrente, reafirma justamente a necessidade de nexo causal e exame concreto da conduta, requisitos que, no presente caso, foram enfrentados pela deliberação recorrida.

13.11. Rejeita-se, portanto, a alegação.

14. **Da análise da alegação de presunção de boa-fé e indevida inversão do ônus da prova (peça 273, p. 6-8);**

14.1. Linet do Brasil Comércio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda. apresenta a tese de que teria promovido indevida inversão do ônus da prova ao imputar responsabilidade à empresa com fundamento na suposta ausência de elementos aptos a demonstrar sua boa-fé e a regular aplicação dos recursos públicos.

14.2. Defende que a boa-fé constitui presunção geral do ordenamento jurídico, não competindo ao particular comprová-la para afastar responsabilização. Argumenta que incumbiria ao órgão de controle demonstrar, de forma concreta, a existência de má-fé, dolo ou culpa grave, o que não teria ocorrido no caso concreto.

14.3. Acrescenta que o próprio relatório do acórdão recorrido teria reconhecido inexistirem evidências de atuação colusiva entre agentes públicos e privados, inexistindo prova de participação da empresa no direcionamento do certame, na elaboração do edital ou em fraude licitatória.

14.4. Ao final, requer a exclusão da condenação imposta ou, subsidiariamente, o afastamento da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Análise:

14.5. A tese recursal não deve ser acolhida.

14.6. De início, cumpre registrar que o acórdão recorrido não imputou responsabilidade à recorrente com base em presunção abstrata de má-fé, tampouco por mera ausência de prova produzida pela empresa. A condenação decorreu de conjunto fático-probatório constante dos autos, segundo o qual a Linet sagrou-se vencedora de item licitatório direcionado por exigências restritivas e forneceu bens por preço superior ao valor de mercado, em prejuízo ao erário.

14.7. Consta expressamente do voto condutor que houve adoção de critérios técnicos excessivos e desproporcionais no termo de referência, fragilidade na pesquisa de preços e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000027.

inabilitação de seis das oito licitantes por exigências meramente formais, circunstâncias que culminaram na adjudicação do objeto à proposta de maior valor, posteriormente integralmente paga pela Administração (peça 252, p. 3).

14.8. A responsabilização da empresa, portanto, não decorreu de participação em conluio ou de atuação direta na elaboração do edital, mas do recebimento de valores reputados superfaturados em contratação maculada por vícios relevantes, com benefício patrimonial indevido. A inexistência de prova de ajuste prévio com agentes públicos não afasta, por si só, a possibilidade de responsabilização do particular beneficiário, quando demonstrado o dano e o nexo entre o pagamento indevido e a vantagem auferida.

14.9. Nessa linha, a própria instrução técnica consignou que não se comprovou atuação colusiva entre agentes públicos e privados, razão pela qual a imputação à empresa concentrou-se no fornecimento por preço acima do mercado e no consequente débito solidário, e não em fraude concertada (peça 238, p. 16-18).

14.10. Também não procede a tese de inversão indevida do ônus da prova. Nos processos de controle externo, uma vez identificados indícios consistentes de sobrepreço ou superfaturamento, acompanhados de elementos técnicos aptos a quantificar o dano, incumbe ao responsável trazer justificativas e documentos capazes de infirmar as conclusões preliminarmente apuradas, especialmente quando se trata de informações inerentes à sua própria esfera de atuação negocial e formação de preços. Nesse diapasão:

> 'Em tomada de contas especial instaurada com base em irregularidades verificadas em fiscalizações do TCU ou de outros órgãos, a distribuição do ônus probatório segue a disciplina do art. 373 do CPC, aplicada às peculiaridades da atividade de controle externo, competindo: a) à unidade técnica do Tribunal ou ao órgão instaurador demonstrar os fatos apurados, mediante a juntada das evidências que os suportam; b) aos responsáveis provar os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito do Estado de obter ressarcimento ou de punir a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que lhes foi atribuída. (Acórdão 595/2026-TCU-Primeira Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler)'

14.11. No caso concreto, o Tribunal utilizou três metodologias distintas para estimar o superfaturamento, considerando: (i) a diferença em relação à média das propostas de concorrentes inabilitados por formalidades; (ii) preços praticados pela própria Linet em vendas similares; e (iii) cotação contemporânea realizada ao Hospital São Lucas da PUC-RS. A conjugação desses parâmetros resultou em base objetiva para a condenação, afastando a alegação de ausência de prova.

14.12. Quanto à invocação da boa-fé objetiva, registre-se que sua presunção genérica não tem o condão de afastar automaticamente o dever de ressarcir quando comprovado pagamento acima dos referenciais de mercado e enriquecimento patrimonial correlato. Em matéria de recomposição ao erário, a centralidade recai sobre a ocorrência do dano e sobre a indevida vantagem percebida, sem prejuízo da análise do elemento subjetivo para fins sancionatórios. Nesse sentido:

> 'A boa-fé não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, corroborada em contexto fático propício ao reconhecimento dessa condição em favor dos responsáveis. (Acórdão 2534/2025-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Nardes)
>
> A boa-fé não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, corroborada em contexto fático propício ao reconhecimento dessa condição em favor dos responsáveis. (Acórdão 4667/2017-TCU-Primeira Câmara, rel. Min. Bruno Dantas)'

14.13. No tocante à multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, o acórdão recorrido entendeu presentes elementos suficientes para aplicação da sanção, considerados a gravidade da conduta e o expressivo montante do dano apurado. O simples argumento de ausência de dolo não basta, por si só, para infirmar a conclusão adotada, sobretudo diante do contexto examinado nos autos.

14.14. Desse modo, não se verifica presunção ilegítima de má-fé nem inversão indevida do ônus da prova, mas responsabilização fundada em elementos objetivos constantes do processo e submetidos ao contraditório.

14.15. Assim, deve ser rejeitada a tese suscitada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000027.

15. **Da análise da culpabilidade, isto é, da reavaliação da conduta atribuída a Linet do Brasil Comercio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda. (peça 273, p. 10-23)**

15.1. A recorrente defende que sua responsabilização deve ser afastada, por inexistirem elementos aptos a demonstrar conduta culposa ou dolosa de sua parte.

15.2. Registra que não participou da elaboração do edital, da definição das especificações técnicas, da pesquisa de preços ou da condução do pregão, tendo apenas apresentado proposta compatível com as regras estabelecidas pela Administração.

15.3. Defende que os parâmetros utilizados para apuração do superfaturamento seriam metodologicamente inadequados, notadamente por se basearem em propostas desclassificadas, amostra estatisticamente reduzida de vendas pretéritas e comparação com contratação de natureza distinta realizada no Rio Grande do Sul.

15.4. Acrescenta, ainda, que seu preço refletiria peculiaridades legítimas da ata de registro de preços, tais como incerteza de demanda, risco cambial, dispersão logística e custos de assistência técnica no Estado do Tocantins.

15.5. Ao final, requer a exclusão do débito solidário e das sanções aplicadas.

Análise:

15.6. A alegação não merece acolhimento.

15.7. Inicialmente, cumpre registrar que a responsabilização da empresa se concentrou no fato de ter sido beneficiária da contratação e de ter fornecido produtos por preço reputado superior ao de mercado, em contexto licitatório marcado por relevantes distorções concorrenciais.

15.8. O voto condutor consignou que o certame apresentou falhas relevantes desde sua origem, notadamente pela formulação de especificações técnicas excessivamente detalhadas e sem motivação suficiente, pela fragilidade da pesquisa prévia de preços e pela inabilitação de seis das oito licitantes participantes em razão de exigências acessórias ou meramente formais (peça 252). Conforme consignado na deliberação recorrida, tais circunstâncias comprometeram a competitividade do procedimento e culminaram na adjudicação da proposta de maior valor dentre aquelas remanescentes, conforme trecho abaixo:

> '(...) houve direcionamento e sobrepreço na contratação do item relativo às camas hospitalares eletrônicas, em razão da adoção de critérios técnicos excessivos e desproporcionais no termo de referência, a exemplo da exigência de capacidade de carga de trabalho mínima de 250 kg, bem como da condução de pesquisa de preços deficiente, baseada em fontes restritas e com ampla variação entre os valores levantados. Ademais, seis das oito licitantes foram inabilitadas por descumprimento de exigências editalícias meramente formais, levando à adjudicação do objeto à Linet do Brasil Comércio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda., autora da proposta de maior valor. A ata de registro de preços foi integralmente executada, e os pagamentos à contratada, efetuados em 4/5/2020, somaram R$ 13.333.999,99. (...)'

15.9. A empresa recorrente sagrou-se vencedora do item correspondente às camas hospitalares elétricas, ao valor unitário de R$ 22.600,00, totalizando aproximadamente R$ 13,3 milhões, montante posteriormente pago pela Administração. A conclusão condenatória decorreu do entendimento de que esse preço se situou acima dos referenciais de mercado identificados nos autos.

15.10. A tese de que inexistiria base técnica idônea para o reconhecimento do superfaturamento não procede. Como já mencionado, conforme expressamente consignado no processo, o Tribunal não se valeu de parâmetro único ou isolado, mas adotou metodologia fundada em três referenciais distintos e convergentes: (i) diferença entre o valor contratado e a média das propostas ofertadas por licitantes posteriormente inabilitados; (ii) comparação com preços praticados pela própria Linet em vendas similares realizadas em 2020; e (iii) comparação com cotação ofertada pela própria empresa ao Hospital São Lucas da PUC-RS, envolvendo o mesmo modelo de equipamento (peça 150, p. 10). A partir desses elementos, foi apurado valor médio utilizado para estimativa do dano.

15.11. A utilização de múltiplas metodologias comparativas revela cautela instrutória e reduz o peso de eventuais distorções inerentes a cada critério individualmente considerado. Não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000027.

se trata, portanto, de condenação baseada em presunção abstrata, mas em cruzamento de dados objetivos constantes dos autos. Essa perspectiva:

> 'Diante da ausência de detalhamento da formação de preços do objeto contratado e da respectiva composição dos custos, é legítima a utilização, pelo TCU, de referências globais ou paramétricas no intuito de avaliar a adequação dos valores pactuados, as quais constituem presunção relativa (*juris tantum*) de preço de mercado. (Acórdão 2696/2025-TCU-Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer)
>
> Não existe percentual tolerável de sobrepreço global nas contratações públicas, especialmente quando a análise da economicidade se baseia em amostra representativa e os preços paradigmas são extraídos dos sistemas oficiais de referência. (Acórdão 440/2025-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler)'

15.12. No tocante à insurgência contra o uso de propostas de licitantes inabilitados como referência, observa-se que o acórdão recorrido destacou que diversas exclusões decorreram de formalidades acessórias, e não da demonstração de inexequibilidade econômica das propostas ou de incapacidade técnica das concorrentes. Em tais circunstâncias, os valores ofertados permanecem apenas como indicativo relevante do comportamento competitivo do mercado no momento do certame, especialmente quando empregados apenas como um dos parâmetros e corroborados por outras bases independentes.

15.13. Também não prospera a crítica à utilização de preços praticados pela própria recorrente em vendas pretéritas. Se a empresa comercializou produto equivalente, em período contemporâneo, por valores inferiores aos cobrados no caso concreto, tal circunstância constitui elemento objetivo apto a subsidiar a aferição da razoabilidade do preço contratado, cabendo à interessada demonstrar, de forma específica e documentada, por que razão a operação em exame demandaria acréscimo substancial.

15.14. A recorrente buscou justificar a diferença de preços mediante alegações de risco cambial, incerteza de demanda, dispersão geográfica das entregas, assistência técnica descentralizada e peculiaridades próprias da ata de registro de preços. Todavia, embora tais fatores possam influenciar a formação de preços em tese, não houve comprovação concreta suficiente de impacto econômico apto a justificar a magnitude da discrepância apurada. Em sede recursal, reiteram-se argumentos predominantemente teóricos, sem demonstração objetiva de custos específicos correlacionados ao contrato.

15.15. Quanto à alegação de que o Tocantins possuiria logística mais onerosa que o Rio Grande do Sul, importa notar que esse aspecto foi considerado pela defesa, mas não se mostrou bastante para neutralizar os demais referenciais empregados pelo Tribunal. Ademais, a estimativa do superfaturamento não se limitou à comparação com a contratação gaúcha, de modo que eventual peculiaridade regional não comprometeria, por si só, toda a conclusão alcançada.

15.16. A recorrente também sustenta que apenas seguiu as regras do edital e que eventual irregularidade administrativa não poderia ser transferida ao particular. Tal argumento merece ponderação, mas não afasta automaticamente a responsabilidade reconhecida nos autos. Isso porque a imputação não decorreu da mera participação no certame, e sim do recebimento de vantagem patrimonial considerada indevida, em contratação cuja competitividade se mostrou comprometida e cujo preço foi reputado superior ao de mercado. Nesse sentido:

> 'As empresas que oferecem propostas com valores acima dos praticados pelo mercado, tirando proveito de orçamentos superestimados elaborados pelos órgãos e entes públicos contratantes, contribuem para o superfaturamento dos serviços, sujeitando-se à responsabilização solidária pelo dano evidenciado. (Acórdão 1084/2025-TCU-Plenário, rel. Min. Jorge Oliveira)
>
> O fato de a empresa não participar da elaboração do edital e do orçamento base da licitação não a isenta de responsabilidade solidária pelo dano ao erário na hipótese de recebimento de pagamentos por serviços superfaturados, pois à licitante cabe ofertar preços compatíveis com os praticados pelo mercado, independentemente de eventual erro cometido pela Administração quando da elaboração do edital e do orçamento. (Acórdão 1435/2024-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman)
>
> As empresas que contratam com a Administração devem ofertar preços compatíveis com os de mercado, sob pena de serem responsabilizadas por eventual sobrepreço constatado no contrato, uma vez que o regime jurídico-administrativo relativo às contratações públicas, com a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000027.

> consequente obrigação de seguir os preços praticados no mercado (art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993), se aplica tanto à Administração Pública quanto aos colaboradores privados. (Acórdão 992/2022-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler)'

15.17. Em matéria de controle externo, a ausência de prova de conluio ou fraude direta não impede a responsabilização do particular quando demonstrados o dano ao erário, o nexo entre o pagamento realizado e a vantagem percebida, bem como a inexistência de justificativa plausível para a discrepância de preços. Foi precisamente essa a linha adotada no acórdão recorrido.

15.18. Cumpre salientar, ainda, que a empresa apresentou pareceres técnicos particulares (peças 212 e 213, conforme mencionado no próprio recurso), os quais foram considerados nos autos, mas não prevaleceram diante do conjunto probatório examinado pela unidade técnica e pelo relator. O simples fato de a defesa produzir estudos divergentes não impõe, por si só, sua adoção pelo julgador, sobretudo quando subsistem outros elementos objetivos em sentido contrário.

15.19. Releva notar que a empresa, ao atuar como fornecedora especializada de equipamentos hospitalares importados, detinha conhecimento técnico e comercial do setor, inclusive quanto aos valores praticados em negociações similares. Tal circunstância reforça a exigibilidade de conduta diligente e de compatibilidade razoável entre os preços ofertados e os referenciais mercadológicos disponíveis.

15.20. Desse modo, os argumentos recursais não infirmam os fundamentos centrais do acórdão recorrido. Permanecem hígidos os elementos que indicaram fornecimento por preço acima do mercado, em contexto licitatório com competitividade comprometida, resultando em vantagem econômica indevida à recorrente e prejuízo aos cofres públicos.

15.21. Rejeita-se, portanto, a alegação suscitada.

16. **Da análise da alegação de ausência de dolo ou erro grosseiro defendida por Mauricio Mattos Mendonca (peça 284, p. 3)**

16.1. O recorrente argumenta, em síntese, que sua responsabilização seria indevida por inexistirem elementos aptos a demonstrar dolo, fraude ou erro grosseiro em sua conduta.

16.2. Registra que os atos por ele subscritos contaram com respaldo de pareceres técnicos e jurídicos emitidos no âmbito da Sesau/TO, inclusive manifestações da Gerência de Engenharia Clínica, da Assessoria Jurídica da pasta e da Procuradoria-Geral do Estado.

16.3. Aduz, ainda, que o Regimento Interno da Secretaria delimitava suas atribuições como Presidente da Comissão Permanente de Licitação a aspectos procedimentais, e não técnicos, especialmente quanto à definição de especificações do edital ou à pesquisa de preços.

16.4. Invoca, por fim, os arts. 22 e 28 da LINDB, bem como precedentes do TCU, para sustentar a impossibilidade de responsabilização sem comprovação de conduta dolosa ou erro grosseiro.

Análise:

16.5. A alegação não merece prosperar.

16.6. Nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o agente público responde pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, sendo este caracterizado pela inobservância manifesta de deveres objetivos de cuidado, diligência e cautela exigidos no exercício da função pública.

16.7. No caso concreto, conforme consignado na instrução da unidade técnica (peça 238) e acolhido no voto condutor do acórdão recorrido (peça 252), não foi imputado ao recorrente responsabilidade objetiva ou automática em razão do simples exercício do cargo. A condenação decorreu da conclusão de que, na qualidade de Presidente da Comissão Permanente de Licitação, participou de atos relevantes do procedimento licitatório, inclusive mediante subscrição do edital e supervisão formal do certame, em contexto marcado por irregularidades aptas a comprometer a competitividade e a economicidade da contratação.

16.8. O argumento de que os atos praticados contaram com respaldo técnico e jurídico não afasta, por si só, a responsabilidade do agente público. Pareceres e manifestações internas constituem elementos de apoio à decisão administrativa, mas não substituem o dever funcional de cautela, nem eximem automaticamente o gestor ou agente que subscreve atos administrativos quando presentes irregularidades ostensivas ou passíveis de percepção razoável.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000027.

16.9. A jurisprudência desta Corte de Contas tem reiteradamente assentado que a existência de parecer jurídico não transfere integralmente a responsabilidade do administrador, especialmente quando a irregularidade é manifesta ou quando o agente adere ao ato sem a diligência mínima esperada. Nessa linha, o Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, citado pelo próprio recorrente, reafirma a necessidade de exame concreto da conduta e do nexo causal, não representando salvo-conduto genérico para afastamento de responsabilização.

16.10. No presente caso, o voto condutor registrou que o edital continha exigências técnicas reputadas excessivas e desproporcionais, sem motivação idônea, além de condições que contribuíram para restrição indevida da competitividade. Também consignou que a condução do certame resultou na exclusão de diversas licitantes por formalidades acessórias, culminando na contratação da proposta de maior valor dentre as remanescentes.

16.11. Nesse cenário, não se mostra suficiente a alegação de incompetência técnica para afastar integralmente a responsabilidade do Presidente da Comissão Permanente de Licitação. Ainda que determinadas especificações tenham sido sugeridas por áreas técnicas, incumbia ao recorrente, como agente diretamente vinculado à formalização e condução do procedimento, observar a coerência global do instrumento convocatório, a razoabilidade das exigências e a regularidade mínima dos atos praticados. Nesse sentido:

> 'Não cabe o afastamento nem a atenuação da responsabilidade de autoridade que decide com base em pareceres técnicos e jurídicos que contenham erros grosseiros, de fácil detecção pelo dirigente. (Acórdão 10196/2023-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. Antônio Anastasia)
>
> A manifestação contida em pareceres técnicos e jurídicos não vincula a atuação dos gestores, de modo que não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que cabe a ele, em última instância, decidir sobre a conveniência e a oportunidade de praticar atos administrativos. (Acórdão 4194/2020-TCU-Primeira Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler)
>
> Os pareceres técnico e jurídico favoráveis a determinado ajuste não retiram a responsabilidade do administrador público pela prática de ato irregular, uma vez que cabe ao gestor, em última instância, decidir sobre a legalidade, a conveniência e a oportunidade de efetivar as avenças sob sua administração, especialmente aquelas que vão gerar pagamentos em favor do particular. (Acórdão 9912/2016-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer)'

16.12. A circunstância de o regimento interno atribuir competências especializadas a outros setores não elimina o dever de atuação diligente do responsável que subscreve o edital e integra a cadeia decisória do certame. A segmentação administrativa de atribuições não impede a responsabilização concorrente quando múltiplos agentes contribuem, por ação ou omissão, para o resultado irregular.

16.13. Quanto à invocação dos arts. 22 e 28 da LINDB, cumpre registrar que tais dispositivos exigem a consideração das dificuldades reais do gestor e vedam responsabilização fundada em erro meramente escusável. Não impedem, contudo, a sanção quando caracterizada falha grave de diligência, desatenção manifesta a deveres funcionais ou adesão a atos contrários aos princípios básicos da licitação.

16.14. No caso em questão, o acórdão recorrido entendeu configurada infração suficientemente grave para justificar a aplicação de multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, tendo em vista a participação do recorrente em procedimento que resultou em restrição indevida à competitividade e prejuízo à economicidade administrativa. Trata-se de juízo fundado no contexto probatório dos autos, e não em mera presunção abstrata.

16.15. Também não prospera a alegação de ausência de dolo como fundamento autônomo para reforma do julgado. Em matéria de controle externo sancionador perante o TCU, nem toda responsabilização demanda comprovação de dolo específico, bastando, em diversas hipóteses, a constatação de culpa grave ou erro grosseiro, conforme a natureza da irregularidade e da sanção aplicada.

16.16. No que se refere ao elemento subjetivo, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que não se exige a comprovação de dolo específico para fins de responsabilização, sendo suficiente a caracterização de erro grosseiro, entendido como grave inobservância do dever de cuidado. As alterações promovidas pela Lei 13.655/2018 não afastaram a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000027.

responsabilização por culpa grave, mantendo-se o dever de indenizar o erário quando demonstrada atuação dolosa ou culposa em grau elevado, conforme precedentes desta Corte. Nesse sentido:

> 'A regra prevista no art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), que estabelece que o agente público só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, também se aplica à responsabilidade financeira por dano ao erário. A responsabilização do agente público pelo débito depende da comprovação de que sua conduta contribuiu para o prejuízo com, no mínimo, culpa grave. (Acórdão 8007/2025-TCU-Primeira Câmara, rel. Min. Jhonatan de Jesus)
>
> Para aplicação de sanções pelo TCU, deve-se caracterizar a ocorrência de culpa grave ou dolo na conduta do administrador público. (Acórdão 1691/2020-TCU-Plenário, rel. Min. João Augusto Nardes)
>
> Para que o agente público seja responsabilizado é necessário que se estabeleça o liame causal entre a sua conduta irregular e o débito apurado. A comprovação da má-fé é desnecessária, basta o resultado danoso ao Erário, o elemento subjetivo e o vínculo causal. (Acórdão 3441/2012-TCU-Plenário, rel. Min. Walton de Alencar)'

16.17. O recorrente tampouco demonstrou ter adotado providências concretas para questionar as exigências restritivas, revisar inconsistências do edital ou impedir a condução de procedimento potencialmente lesivo ao interesse público. A defesa limita-se, em essência, a invocar confiança em pareceres internos, sem evidenciar atuação diligente própria capaz de romper o nexo de responsabilidade.

16.18. No âmbito do controle financeiro da Administração Pública, a boa-fé não se presume. Incumbe ao gestor demonstrar, com base em elementos objetivos constantes dos autos, que atuou de forma diligente e compatível com as normas aplicáveis, assegurando a boa e regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, conforme dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. A simples alegação de ausência de má-fé ou de intenção lesiva não é suficiente para afastar a responsabilização. Nesse raciocínio:

> 'A boa-fé não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, corroborada em contexto fático propício ao reconhecimento dessa condição em favor dos responsáveis. (Acórdão 2534/2025-TCU-Plenário, rel. Min. João Augusto Nardes)
>
> A boa-fé, no âmbito dos processos do TCU, não decorre de presunção legal geral. Deve estar corroborada em contexto fático e de condutas propício ao reconhecimento dessa condição em favor dos responsáveis. (Acórdão 3794/2025-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. João Augusto Nardes)
>
> A boa-fé deve ser aferida objetivamente, sendo necessário constatar algum ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente do responsável, mediante prova nos autos. (Acórdão 2399/2014-TCU-Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro)'

16.19. No caso dos autos, não há evidência de que o recorrente tenha atuado com a diligência exigida ao exercício de suas atribuições, **tampouco que tenha adotado medidas efetivas para prevenir ou corrigir as irregularidades que comprometeram a competitividade e a regularidade do certame**. Nessa lógica:

> 'Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, o erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb) fica configurado quando a conduta do agente público se distancia acentuadamente daquela que seria esperada do administrador médio, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo esperado de um gestor comum, capaz e prudente. (Acórdão 755/2025-TCU-Plenário, rel. Min. Jhonatan de Jesus)
>
> Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado. (Acórdão 591/2025-TCU-Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz)
>
> Incorre no erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), entendido como grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, o gestor que falha nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerados os obstáculos e as dificuldades reais apresentados à época da prática do ato impugnado. (Acórdão 11674-TCU-Primeira Câmara, rel. Min. Jhonatan de Jesus).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000027.

> Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, a desclassificação de proposta por inexequibilidade, sem a realização de diligência para que o licitante tenha oportunidade de demonstrar a sua exequibilidade, constitui grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública, revelando a existência de culpa grave, uma vez que se distancia do que seria esperado de um administrador minimamente diligente, o que caracteriza erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb). (Acórdão 7477/2024-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer)'

16.20. Desse modo, os argumentos recursais não afastam os fundamentos do acórdão recorrido quanto à configuração, no mínimo, de erro grosseiro decorrente da participação relevante do recorrente na formalização e condução de certame marcado por vícios expressivos.

16.21. Assim, deve ser rejeitada a alegação ausência de má-fé e inexistência de dolo ou erro grosseiro.

17. **Da análise da culpabilidade, isto é, da reavaliação da conduta atribuída a Mauricio Mattos Mendonca (peça 284, p. 3-6)**

17.1. O recorrente apresenta a tese na qual a conduta a ele imputada merece reavaliação, por inexistirem elementos suficientes para responsabilização pessoal.

17.2. Afirma que exercia função predominantemente procedimental como Presidente da Comissão Permanente de Licitação, sem competência técnica para definir especificações do objeto ou elaborar a pesquisa de preços.

17.3. Aduz que atuou amparado por pareceres técnicos e jurídicos emitidos por setores especializados da Sesau/TO e que o acórdão recorrido não demonstrou, de forma individualizada, nexo causal entre sua atuação e o dano apurado.

Análise:

17.4. A tese não merece prosperar.

17.5. Conforme já analisado em tópico anterior, a responsabilização do recorrente não decorreu da mera titularidade do cargo, mas da participação funcional em etapa relevante do certame, especialmente pela subscrição do edital e integração da estrutura incumbida da condução da licitação. O acórdão recorrido vinculou essa atuação ao contexto de irregularidades que comprometeram a seleção da proposta mais vantajosa.

17.6. A tentativa de restringir sua atuação a tarefas exclusivamente formais não se sustenta. A presidência de comissão de licitação envolve dever institucional de supervisão procedimental, observância das normas de regência e controle mínimo de regularidade dos atos submetidos à comissão, ainda que existam áreas técnicas de apoio.

17.7. Assim, embora não se exigisse do recorrente expertise específica em engenharia clínica ou em formação de preços de equipamentos hospitalares, era plenamente exigível postura diligente quanto à coerência do instrumento convocatório e aos efeitos práticos das exigências impostas à disputa.

17.8. O voto condutor registrou que o procedimento resultou na exclusão da maior parte das participantes por exigências acessórias, reduzindo significativamente o universo competitivo e culminando na contratação de proposta mais onerosa. Tal desfecho evidencia falha relevante no ambiente concorrencial cuja regularidade também incumbia à comissão preservar. Nesse contexto, transcreve-se o seguinte excerto do voto (peça 252):

> '(...) houve direcionamento e sobrepreço na contratação do item relativo às camas hospitalares eletrônicas, em razão da adoção de critérios técnicos excessivos e desproporcionais no termo de referência, a exemplo da exigência de capacidade de carga de trabalho mínima de 250 kg, bem como da condução de pesquisa de preços deficiente, baseada em fontes restritas e com ampla variação entre os valores levantados. Ademais, seis das oito licitantes foram inabilitadas por descumprimento de exigências editalícias meramente formais, levando à adjudicação do objeto à Linet do Brasil Comércio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda., autora da proposta de maior valor. A ata de registro de preços foi integralmente executada, e os pagamentos à contratada, efetuados em 4/5/2020, somaram R$ 13.333.999,99. (...)'

17.9. Também não procede a alegação de blindagem decorrente de pareceres internos. Como já examinado, manifestações técnicas e jurídicas servem como subsídio à atuação administrativa, mas não afastam automaticamente a responsabilidade de quem pratica ou referenda atos com repercussão externa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000027.

17.10. A jurisprudência desta Corte tem afastado a ideia de exoneração automática fundada em pareceres quando o agente deixa de adotar cautelas compatíveis com suas atribuições. Nessa linha, o Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, exige análise individualizada da conduta, providência observada no presente caso.

17.11. Quanto ao nexo causal, não se exige que o recorrente tenha sido autor exclusivo das irregularidades. Em procedimentos administrativos complexos, admite-se responsabilização concorrente quando a atuação de cada agente contribui, de forma relevante, para a consolidação do resultado lesivo.

17.12. No caso dos autos, não há registro de que o recorrente tenha suscitado revisão do edital, apontado riscos à competitividade, requerido saneamento de inconsistências ou adotado providências concretas para mitigar as distorções posteriormente reconhecidas pelo Tribunal.

17.13. A defesa, por sua vez, limita-se a transferir integralmente a responsabilidade a outros setores administrativos, sem demonstrar atuação proativa própria apta a afastar a culpa atribuída.

17.14. Desse modo, os argumentos recursais não infirmam os fundamentos da deliberação recorrida, permanecendo caracterizada falha relevante de diligência no exercício das atribuições exercidas pelo recorrente.

17.15. Assim, deve ser rejeitada a alegação.

18. **Da alegação da necessidade aplicação do princípio da proporcionalidade para fins de redução da multa defendida pela empresa (peça 273, p. 23-27).**

18.1. Linet do Brasil Comercio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda. expõe ainda que, mantida alguma conclusão desfavorável, a multa aplicada no valor de R$ 850.000,00 deveria ser reduzida à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

18.2. Reforça que não houve demonstração de dolo, fraude ou conluio, tendo a própria instrução afastado atuação colusiva entre agentes públicos e privados.

18.3. Enfatiza que a empresa participou regularmente do certame, executou integralmente o contrato, entregou os equipamentos nos prazos ajustados e não houve apontamentos de inadimplemento contratual. Aduz, ainda, que a penalidade imposta seria excessiva diante das circunstâncias do caso concreto, sobretudo porque a controvérsia principal residiria em divergência metodológica quanto à aferição do alegado superfaturamento.

18.4. Ao final, requer a redução substancial da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Análise:

18.5. A alegação não merece acolhimento.

18.6. Primeiramente, cumpre destacar que a dosimetria da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 insere-se no âmbito do poder sancionador desta Corte, devendo considerar, entre outros fatores, a gravidade da irregularidade, a extensão do dano, a reprovabilidade da conduta e as circunstâncias do caso concreto.

18.7. A multa cominada a Linet do Brasil Comercio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda., no valor de R$ 850.000,00, teve por fundamento o art. 57, da Lei 8.443/1992, o qual autoriza esta Corte aplicar multa aos responsáveis de até 100% (cem por cento) do valor **atualizado** do dano ao erário, que, no presente caso, foi de R$ 5.747.644,59, em valores originais.

18.8. Portanto, à luz desses dispositivos, o valor aplicado de R$ R$ 850.000,00 correspondente à menos de 15% do valor do débito original; ou seja, dentro dos parâmetros estabelecidos pelo LO/TCU e, por consectário lógico, dentro dos propósitos dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e da margem discricionária legalmente conferida a esta Casa para a realização efetiva do controle externo no âmbito da administração pública federal.

18.9. No presente caso, a sanção aplicada à recorrente não decorreu de infração meramente formal ou de falha procedimental de reduzido impacto. Conforme assentado no acórdão recorrido, a condenação esteve **vinculada a contratação reputada antieconômica, com percepção de vantagem patrimonial indevida em contexto licitatório marcado por severo comprometimento da competitividade e prejuízo expressivo aos cofres públicos**.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000027.

18.10. O valor da multa foi fixado em paralelo à condenação solidária ao ressarcimento do débito apurado, circunstância que evidencia a relevância material dos fatos examinados e a expressividade do dano identificado nos autos. Não se trata, portanto, de penalidade descolada da dimensão econômica da irregularidade.

18.11. Também não procede o argumento de que a ausência de dolo, fraude ou conluio imporia, por si só, redução automática da multa. Conforme já analisado, a responsabilização da empresa não se baseou em fraude concertada com agentes públicos, mas no fornecimento por preço considerado superior ao de mercado, com benefício indevido decorrente de certame maculado por vícios relevantes. A inexistência de ajuste prévio pode influenciar a valoração da conduta, mas não elimina sua gravidade.

18.12. A alegação de regular execução contratual igualmente não se mostra suficiente para afastar ou reduzir a sanção. O cumprimento material da entrega dos bens não neutraliza eventual dano decorrente de contratação por valores superiores aos referenciais reputados adequados, tampouco afasta a necessidade de resposta sancionatória.

18.13. Quanto à tese de que haveria mera divergência metodológica, verifica-se que o Tribunal não se valeu de critério isolado ou arbitrário para estimativa do superfaturamento. Conforme já examinado, foram utilizados múltiplos parâmetros comparativos, de forma convergente, o que confere maior robustez à conclusão adotada no julgamento. A insistência recursal em questionar a metodologia não basta, por si só, para demonstrar excesso na dosimetria da multa.

18.14. Cumpre salientar que o princípio da proporcionalidade não se presta à simples substituição discricionária da sanção validamente fixada, exigindo demonstração concreta de descompasso entre a penalidade aplicada e a gravidade dos fatos. No caso dos autos, a recorrente não trouxe elemento novo apto a evidenciar manifesta desrazoabilidade do valor estipulado.

18.15. Ao contrário, considerados **o expressivo volume da contratação, superior a R$ 13,3 milhões**, **o montante do dano apurado nos autos**, a natureza da conduta imputada e os reflexos sobre a economicidade da despesa pública em aquisição de bens hospitalares custeados com recursos federais, não se identifica desproporção evidente a justificar a intervenção revisional pretendida.

18.16. Desse modo, ausentes elementos concretos que demonstrem excesso ou inadequação manifesta na penalidade fixada, devem ser preservados os critérios de dosimetria adotados no acórdão recorrido.

18.17. Rejeita-se, portanto, a alegação suscitada.

CONCLUSÃO

19. Conclui-se que deve ser **negado provimento** aos recursos, uma vez que:

a) não se verifica invalidade da decisão recorrida por insuficiência probatória ou ausência de enfrentamento técnico das alegações defensivas, pois o acórdão recorrido apreciou os argumentos centrais e se apoiou em conjunto probatório suficiente;

b) não procede a alegação de vício de motivação ou ausência de individualização da conduta de Maurício Mattos Mendonca, tendo a deliberação indicado os atos a ele atribuídos no âmbito do certame;

c) não houve indevida inversão do ônus da prova nem presunção ilegítima de má-fé da empresa recorrente, pois a responsabilização decorreu de elementos objetivos constantes dos autos;

d) subsistem os fundamentos da responsabilização da Linet do Brasil Comércio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda., em razão do fornecimento por preço reputado superior ao de mercado em contexto licitatório viciado;

e) a ausência de conluio entre agentes públicos e privados não afasta a responsabilização da empresa, pois a imputação não se fundou em fraude concertada;

f) não prospera a alegação de ausência de dolo ou erro grosseiro de Maurício Mattos Mendonca, remanescendo caracterizada falha relevante de diligência no exercício de suas atribuições;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000027.

g) também não merece acolhimento o pedido de reavaliação da conduta atribuída a Maurício Mattos Mendonca, diante de sua participação funcional em etapa relevante do procedimento;

h) a existência de pareceres técnicos e jurídicos favoráveis não exclui automaticamente a responsabilidade dos agentes envolvidos; e

i) não se verifica desproporção na multa aplicada à empresa, considerados o volume da contratação, superior a R$ 13,3 milhões, e o dano apurado nos autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

a) **conhecer** dos recursos de reconsideração, e, no mérito, **negar-lhes provimento**;

b) **comunicar** a deliberação que vier a ser proferida aos recorrentes, à Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins, ao Fundo Nacional de Saúde, à Controladoria-Geral da União e à Procuradoria da República no Estado do Tocantins e demais interessados, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos".

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000027.

VOTO

Em apreciação, recursos de reconsideração interpostos por Linet do Brasil Comércio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda. e por Maurício Mattos Mendonça[1] contra o acórdão 1175/2025-Plenário[2]. A empresa teve as contas julgadas irregulares e foi condenada a ressarcir o dano, em solidariedade com o ex-secretário estadual de Saúde do Tocantins. Também foi sancionada com multa no valor R$ 850.000,00

2. As contas de Maurício Mattos Mendonça, então presidente da Comissão Permanente de Licitação da Secretaria de Estado da Saúde do Tocantins (Sesau/TO), foram julgadas irregulares e foi sancionado com multa no valor de R$ 70.000,00.

3. A tomada de contas especial resultou da conversão do processo de representação TC 000.106/2021-6, determinada pelo acórdão 468/2022-Plenário, de relatoria do ministro Vital do Rêgo.[3]

4. A proposta da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) é para negar provimento aos recursos[4], e conta com a concordância do Ministério Público de Contas.[5]

II

5. Ratifico o conhecimento dos recursos, pois estão preenchidos os requisitos de admissibilidade[6].

6. Quanto ao mérito, acolho a proposta relativa ao recurso da Linet e divirjo parcialmente da que se refere ao recurso de Maurício Mattos Mendonça, pelas razões expostas a seguir. Assim, adoto a análise da AudRecursos como minhas razões de decidir, no que não esteja em conflito com o conteúdo deste voto.

7. Os recursos questionam, em grande parte, a quantificação do dano e o fundamento da responsabilização. É importante, então, delinear a irregularidade desde o processo de representação que originou esta tomada de contas especial.

8. A representação foi formulada pela então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), a partir de trabalho da Secretaria do TCU no Estado do Tocantins (SEC-TO). O objeto foi o pregão eletrônico 235/2019 da Sesau/TO, destinado ao registro de preços de 590 camas hospitalares eletrônicas, 50 macas hidráulicas e 20 macas retráteis para ambulância, com recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS).

9. O item “camas hospitalares eletrônicas” foi adjudicado à Linet pelo preço unitário de R$ 22.600,00, no total de R$ 13.334.000,00. A ata foi integralmente executada.

10. O superfaturamento decorreu, principalmente, de duas causas. A primeira foi a pesquisa prévia de preços deficiente e superestimada: poucas cotações, referentes a compras de 5 a 16 unidades, com variação de 80% entre os valores e média de R$ 22.971,25, o que elevou o patamar de aceitação das propostas.

11. Controladoria-Geral da União (CGU) constatou, ainda, que a própria Linet cotou o mesmo modelo de cama, em outubro de 2019, por R$ 10.183,22 e R$ 9.972,94, a hospitais do Rio Grande do Sul e, em pregão contemporâneo, a empresa vendera 37 camas ao Grupamento de Apoio de São Paulo, com capacidade de carga superior, por R$ 19.000,00, cada.

---

[1] Peças 273 e 284, respectivamente.
[2] Relator ministro Bruno Dantas.
[3] Peças 3-5.
[4] Instrução de mérito (peça 309).
[5] Peça 312 – parecer do procurador Marinus Eduardo de Vries Marscico.
[6] Arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000030.

12. O dano foi estimado em R$ 5.747.644,59, pela média simples de três metodologias[7]:

a) R$ 6.679.036,00, correspondentes à diferença entre o preço pago e a média dos lances das cinco licitantes inabilitadas por motivos formais (R$ 11.279,60), multiplicada por 590 unidades;

b) R$ 4.454.528,25, correspondentes à diferença entre o preço pago e o preço praticado pela própria Linet em vendas similares em 2020, parametrizado em euros;

c) R$ 6.109.369,52, correspondentes à diferença entre o preço pago e o valor cotado pela Linet à Santa Casa de Porto Alegre, em 31/10/2019, para o mesmo modelo.

13. O relator do processo originário qualificou o cálculo como razoável e conservador, visto que ficou abaixo das estimativas iniciais da SEC-TO[8] e da CGU[9] e destacou que a apuração do débito por estimativa está regimentalmente amparada[10].

14. Com base nesses elementos, o Tribunal converteu a representação em tomada de contas especial e promoveu a citação da Linet nos seguintes termos[11]:

> "Irregularidade: fraude licitatória (item 1 do certame direcionado, por meio de deficiente pesquisa prévia de preços, especificações excessivas do objeto, a despeito de alertas do setor jurídico e do Fundo Nacional de Saúde – FNS ao órgão licitante, exigência de alta capacidade de suportar carga – mínimo de 250 kg, para pacientes obesos mórbidos – e inabilitações pautadas pelo excesso de formalismo) resultando/visando superfaturamento;
>
> Condutas: beneficiar-se de certame/item direcionado e fornecer/vender produto com preço acima do mercado, em prejuízo ao erário público;
>
> Dispositivos violados: princípios da lealdade e da boa-fé contratual."

15. A segunda irregularidade identificada no processo de representação foi a inabilitação de licitantes por motivos meramente formais, como a falta de declarações sobre instalação e treinamento e sobre o quadro de pessoal, embora as propostas atendessem às especificações do objeto. Seis das oito licitantes foram eliminadas.[12]

16. O relator afastou a citação do presidente da Comissão Permanente de Licitação e dos pregoeiros, por considerar que a estimativa de preços não se inseria em suas competências. Determinou, em relação a eles, audiência pelas inabilitações pautadas pelo excesso de formalismo. Assim, Maurício Mattos Mendonça foi ouvido nos seguintes termos:[13]

> "Irregularidade: inabilitações de licitantes pautadas pelo excesso de formalismo, que inviabilizaram adjudicar melhor proposta;
>
> Conduta: praticar atos que permitiram o processamento do certame viciado: gerenciamento e supervisão do certame viciado;"

17. No processo de tomada de contas especial, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) e o Ministério Público de Contas[14] concluíram pela ausência de prova de conluio entre agentes públicos e privados, sem prejuízo do dever de ressarcir o dano.

18. O relator original desta tomada de contas especial, adotou as análises da AudTCE com os ajustes propostos pelo Ministério Público de Contas. Quanto ao débito, lembrou que a proposta da

---

[7] Voto do acórdão 468/2022-Plenário (peça 5, p. 3, item 20).
[8] R$ 7,88 milhões.
[9] R$ 7,458 milhões.
[10] Art. 210, § 1º, II, do Regimento Interno.
[11] Peça 3.
[12] Relatório e voto do acórdão 468/2022-Plenário (peça 4, itens 14-22; peça 5, itens 11-18).
[13] Peça 3.
[14] Instrução da AudTCE (peça 238) e parecer do procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 243).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000030.

Linet era a oitava em ordem de preço e que seis das sete primeiras colocadas foram eliminadas por excesso de formalismo, em afronta ao formalismo moderado. Considerou válida a apuração por estimativa, feita pela média de três metodologias conservadoras. Afastou as justificativas de incerteza da ata de registro de preços, de custos logísticos e de variação cambial, por falta de comprovação concreta, e a da pandemia, porque o certame foi planejado e realizado antes dela.

19. Em seu recurso, a Linet sustenta, em síntese: a) preliminarmente, que o acórdão recorrido presumiu sua má-fé e inverteu o ônus da prova, além de rejeitar genericamente as alegações técnicas da defesa; b) que as propostas das licitantes inabilitadas não servem como parâmetro de preço e que a empresa não participou das inabilitações; c) que a amostra de oito vendas realizadas em 2020 é estatisticamente frágil, ao contrário da série de 34 negociações adotada em seus pareceres; d) que a cotação ao hospital gaúcho não é comparável com a ata de registro de preços do Tocantins, sujeita a riscos de demanda, fracionamento de entregas, variação cambial, logística e assistência técnica; e) que a análise do custo total de propriedade (TCO, na sigla em inglês) demonstra custo global 3,59% inferior à média de mercado; f) que os preços foram aprovados pelo Ministério da Saúde; e g) que a multa deve ser afastada, por ausência de dolo, conluio ou culpa grave, assim como os juros de mora, ou, subsidiariamente, reduzida.

20. Maurício Mattos Mendonça alega, em síntese: a) que não agiu com dolo ou erro grosseiro, nos termos dos arts. 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB); b) que seus atos contaram com respaldo de pareceres técnicos e jurídicos da Sesau/TO e da Procuradoria-Geral do Estado; c) que sua competência era procedimental, pois o termo de referência e a pesquisa de preços cabiam a outros setores; d) que não presidiu o pregão e que as inabilitações eram atribuição exclusiva do pregoeiro; e) que o edital seguiu modelos da Advocacia-Geral da União (AGU); f) que o acórdão recorrido é obscuro e não individualizou sua conduta; e g) que a multa deve ser afastada ou reduzida.

21. Grande parte desses argumentos já constava das defesas e foi rebatida pela AudTCE, pelo Ministério Público de Contas e pelo relator do acórdão recorrido.

22. Nas alegações de defesa, a Linet já havia questionado o uso das propostas inabilitadas, a amostra de vendas de 2020, a comparação com a contratação gaúcha, os riscos da ata de registro de preços e a aprovação pelo Ministério da Saúde. Também havia juntado os mesmos pareceres econômicos.[15]

23. Esses pontos foram rejeitados pelos seguintes fundamentos, em resumo: a) as inabilitações foram formais, e a própria defesa admitiu que os produtos das licitantes inabilitadas atendiam ao edital; b) os riscos da ata de registro de preços alcançavam todos os licitantes e não explicam uma proposta que custava mais que o dobro das duas primeiras colocadas, sobretudo sem planilha de custos; c) a variação cambial do período, de 30,8%, é muito inferior à diferença entre os preços da Linet no Rio Grande do Sul e no Tocantins, superior a 100%; d) a precificação ocorreu em janeiro de 2020, antes da pandemia, e não na data da contratação; e) a média das três metodologias é mais favorável à empresa do que a adoção isolada do parâmetro gaúcho; f) os pareceres do FNS são posteriores ao certame e não chancelaram preços, pois se limitaram à compatibilidade técnica dos itens[16].

24. Nas razões de justificativa, Maurício Mattos Mendonça já havia alegado respaldo em pareceres, competência apenas procedimental, legalidade das inabilitações e ausência de dolo ou culpa[17].

25. A AudTCE e o Ministério Público de Contas rejeitaram essas alegações, argumentado em síntese: a) os pareceres da fase externa trataram de recursos das licitantes; b) o Parecer

[15] Alegações de defesa (peça 210) e pareceres (peças 212 e 213).
[16] Instrução da AudTCE (peça 238, itens 38-46) e voto do acórdão recorrido (peça 252, itens 14-19).
[17] Razões de justificativa (peças 169-171).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000030.

6/2021/CNMLC/CGU/AGU é posterior aos fatos e não trata desse pregão; c) as decisões do certame invocaram o Decreto 5.450/2005, e não o Decreto 10.024/2019; d) a jurisprudência vigente à época já condenava a inabilitação por falhas documentais sanáveis[18].

26. Quanto a esses pontos, os recorrentes não inovaram. O relator do acórdão recorrido decidiu com base em fundamentos sólidos, examinados pela unidade instrutiva, pelo Ministério Público de Contas e pelo Colegiado, e, nesses pontos, a deliberação não merece reparos.

27. São novas, em relação à Linet, as alegações de presunção de boa-fé e inversão do ônus da prova, de insuficiência de motivação, de inexistência de sobrepreço com base na análise do custo total de propriedade e de afastamento da multa e dos juros. Em relação a Maurício Mattos Mendonça, são novas as alegações de que não praticou os atos do pregoeiro, de que o edital seguiu modelos da AGU e de que houve obscuridade do acórdão, bem como os pedidos relativos à multa.

28. Acolho integralmente a análise da AudRecursos quanto à Linet, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir. Em relação a Maurício Mattos Mendonça, acolho-a em parte.

29. O acórdão recorrido enfrentou a metodologia de cálculo do débito, e o dever de fundamentar não exige que se rebata cada argumento da parte, tampouco se confunde a rejeição de teses com omissão.

30. Não houve presunção de má-fé nem inversão indevida do ônus da prova. Nos processos de controle externo, cabe ao Tribunal demonstrar os fatos e ao responsável provar os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos da pretensão, sobretudo quando se trata da formação de seus próprios preços[19]. A boa-fé, por sua vez, deve ser demonstrada, e não presumida.

31. A multa aplicada à Linet corresponde a menos de 15% do débito original, bem abaixo do limite de 100% previsto pela legislação[20]. A irregularidade não é formal, a empresa obteve vantagem patrimonial indevida em certame com competitividade comprometida. A ausência de conluio pode influenciar a valoração da conduta, mas não elimina sua gravidade, e a execução regular do contrato não neutraliza o dano.

32. Destaco e reforço o fundamento central da responsabilização da Linet. O fato de a empresa não ter participado da elaboração do edital e do orçamento não afasta sua responsabilidade, pois o licitante deve ofertar preço compatível com o mercado, independentemente de erro da Administração no orçamento. Essa é a jurisprudência pacífica do Tribunal[21]:

> "As empresas que oferecem propostas com valores acima dos praticados pelo mercado, tirando proveito de orçamentos superestimados elaborados pelos órgãos e entes públicos contratantes, contribuem para o superfaturamento dos serviços, sujeitando-se à responsabilização solidária pelo dano evidenciado.[22]
>
> O fato de a empresa não participar da elaboração do edital e do orçamento base da licitação não a isenta de responsabilidade solidária pelo dano ao erário na hipótese de recebimento de pagamentos por serviços superfaturados, pois à licitante cabe ofertar preços compatíveis com os praticados pelo mercado, independentemente de eventual erro cometido pela Administração quando da elaboração do edital e do orçamento.[23]
>
> As empresas que contratam com a Administração devem ofertar preços compatíveis com os de mercado, sob pena de serem responsabilizadas por eventual sobrepreço constatado no contrato, uma vez que o regime jurídico-administrativo relativo às contratações públicas, com a consequente

[18] Instrução da AudTCE (peça 238, itens 20-30) e parecer do Ministério Público de Contas (peça 243).
[19] Acórdãos 2534/2025-Plenário, relator ministro Augusto Nardes, e 4667/2017-1ª Câmara, relator ministro Bruno Dantas.
[20] Art. 57 da Lei 8.443/1992.
[21] fundamentada nos Acórdãos 27/2018-Plenário e 7074/2020-1ª Câmara, ambos de relatoria do Min. Benjamin Zymler.
[22] Acórdão 1084/2025-Plenário, relator ministro Jorge Oliveira.
[23] Acórdão 1435/2024-Plenário, relator ministro-substituto Augusto Sherman.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000030.

> obrigação de seguir os preços praticados no mercado (art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993), se aplica tanto à Administração Pública quanto aos colaboradores privados.[24]"

33. O art. 43, IV, da Lei 8.666/1993 impõe a verificação da conformidade de cada proposta com os preços correntes no mercado. Esse dever vincula também o particular, que conhece melhor que ninguém a composição de seus custos. No caso, a Linet tinha cotado o mesmo modelo, pouco antes do pregão, por cerca de R$ 10.000,00 a unidade. Mesmo assim, ofertou R$ 22.600,00, patamar que só se tornou aceitável porque o orçamento da Sesau/TO estava superestimado.

34. No recurso, a Linet também procurou demonstrar a inexistência de sobrepreço por meio da análise do custo total de propriedade (TCO, na sigla em inglês), métrica que soma ao valor do produto os custos incorridos até a entrega final, como transporte, armazenagem, seguros, tributos e comissão. Segundo a recorrente, o custo total da operação no Tocantins ficou 3,59% abaixo da média de cinco operadores de mercado, com economia de € 83.889,04.[25]

35. A empresa descreveu ainda a cadeia logística do fornecimento, que incluiu o transporte da fábrica, na República Tcheca, ao porto de Bremen, o frete marítimo até Santos, o transporte rodoviário de 1.800 km até Palmas e a redistribuição a dezoito hospitais. Sustentou, assim, que o preço refletia os riscos de fracionamento das entregas, de variação cambial e de assistência técnica em múltiplos destinos.[26]

36. A recorrente compara apenas custos acessórios ao produto com uma média atribuída a operadores identificados somente por siglas, sem documentação que permita conferi-la. A análise não explica a diferença no preço do equipamento, cotado pela empresa a € 1.631,99 no Rio Grande do Sul e fornecido por € 4.209,11 ao estado do Tocantins, diferença que constitui o núcleo do dano apurado[27].

37. Dos custos informados pela recorrente, o frete marítimo e a comissão comercial não se relacionam, em princípio, ao local de entrega, e a empresa não demonstrou que fossem diferentes na operação gaúcha, sobre a qual também devem ter incidido os tributos de importação, que representam a maior parcela desses custos.

38. Os demais itens – tributos e taxas locais, transporte interno e armazenagem –, nos moldes trazidos pela empresa, somam € 937.908,04 para o Tocantins, cerca de € 1.590,00 por cama[28]. Esse valor é inferior à diferença de preço unitário entre os dois fornecimentos, de € 2.577,12. Portanto, esses três itens não explicariam a diferença nem mesmo se fossem zerados na venda ao Rio Grande do Sul.

39. Ainda que todos os custos informados pela recorrente, de cerca de € 2.065,00 por cama, fossem exclusivos da operação no Tocantins e inexistentes na venda ao Rio Grande do Sul, sua soma ao preço cotado pela empresa naquele estado, de € 1.631,99, alcançaria cerca de € 3.697,00 por cama. Esse valor permanece inferior em cerca de € 512,00 ao preço de € 4.209,11 cobrado da Sesau/TO, mesmo nessa hipótese, sabidamente irreal.

40. Além disso, os dados apresentados são inconsistentes. O transporte interno, de € 48.012,40 no quadro de composição de custos, soma € 59.453,65 na planilha de entregas aos hospitais[29]. Os tributos, de € 861.067,54, figuram como 36,81% do total de € 1.218.134,57, quando correspondem a cerca de 70% desse valor. Além disso, dois itens superam a média de mercado indicada pela própria recorrente: o frete marítimo, de € 68.000,00, em cerca de 38%, e a comissão comercial, de € 150.286,01, em cerca de 53%.

---

[24] Acórdão 992/2022-Plenário, relator ministro Benjamin Zymler.
[25] Peça 273, p. 18-19, itens 75-79.
[26] Peça 273, p. 20-23, itens 80-92.
[27] Peça 238, item 45.11
[28] Tabela inserida no item 84 do recurso da empresa.
[29] Peça 273, p. 21-22, itens 84 e 88

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000030.

41. Os documentos juntados pela empresa não confirmam a alegada complexidade logística. Segundo a planilha de entregas, 300 das 590 camas destinaram-se ao Hospital Geral de Palmas, a 1,8 km do centro de distribuição da Sesau/TO, com frete de € 2.824,01, e diversos hospitais receberam apenas duas unidades. As camas foram embarcadas em abril de 2020, em duas remessas, logo após a contratação, circunstância que enfraquece a alegação de risco de fracionamento das entregas ao longo da vigência da ata.

42. Enfim, a recorrente não demonstrou porque os custos apresentados seriam tão superiores aos da entrega no Rio Grande do Sul, embora essa diferença seja, segundo a própria recorrente, a justificativa para os preços distintos nos dois fornecimentos. Ou seja, a diferença de preço apurada permanece sem justificativas.

43. Não reconhecida a boa-fé da Linet, também não cabe afastar os juros de mora, nos termos do art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992.

44. Em relação a Maurício Mattos Mendonça, divirjo parcialmente da AudRecursos. Concordo que pareceres técnicos e jurídicos não eximem de responsabilidade o agente que adere a ato irregular sem a diligência mínima exigível. A caracterização do erro grosseiro basta para a sanção, e a repartição de competências na Sesau/TO não impede a responsabilidade concorrente de quem integra a cadeia decisória do certame.

45. No entanto, adoto entendimento diverso quanto à manutenção do valor da multa que lhe foi imputada. A sua audiência limitou-se às inabilitações pautadas pelo excesso de formalismo, com a conduta de gerenciamento e supervisão do certame. O relator do processo de representação afastou expressamente do presidente da comissão tanto a responsabilidade pela estimativa de preços quanto a audiência sobre a capacidade de carga.

46. Na instrução de mérito, contudo, a AudTCE qualificou a irregularidade atribuída ao recorrente como "fraude licitatória, mediante direcionamento e superfaturamento do item 1 da licitação", com culpabilidade caracterizada pela "intenção dolosa e combinada entre os agentes". Incluiu também entre suas condutas a subscrição do edital "com a exigência desmotivada e desmesurada" de capacidade de carga e o direcionamento da licitação "por meio de exigências injustificadas no instrumento convocatório"[30].

47. Ao examinar em conjunto as audiências, o Ministério Público de Contas também mencionou a falta de motivação para a capacidade de carga, sem distinguir a que responsável cada irregularidade se referia. Na fase recursal, a AudRecursos reiterou a subscrição do edital e a coerência das exigências técnicas como fundamentos da responsabilidade.

48. O relator do acórdão recorrido adotou integralmente essas conclusões e aplicou a mesma multa, no valor de R$ 70.000,00, ao recorrente, ao pregoeiro que conduziu a sessão e ao gerente de engenharia clínica, este ouvido pela capacidade de carga, sem distinguir a irregularidade que fundamentou cada sanção.[31] Nenhum desses elementos constou da audiência desse responsável.

49. A sanção deve guardar correlação com a irregularidade sobre a qual o responsável foi chamado a se manifestar, em observância ao contraditório e à ampla defesa. A consideração de fatos não imputados, e de qualificação mais gravosa que a da audiência, pode ter influenciado a dosimetria da multa.

50. Essa situação não conduz à nulidade da deliberação nem ao afastamento da sanção. A irregularidade efetivamente imputada está comprovada por fundamento idôneo e estritamente vinculado à audiência. O recorrente firmou, com o pregoeiro, a decisão dos recursos administrativos que manteve as inabilitações[32] e afirmou, nas razões de justificativa, que acompanhar a decisão do

[30] peça 238, itens 8, 20, 23 e 29.
[31] peça 252, itens 21 e 23.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000030.

pregoeiro "foi a medida que entendeu acertada"[33]. Esse fato basta para caracterizar o erro grosseiro, pois a jurisprudência vigente à época já condenava a inabilitação por falhas documentais sanáveis. Além disso, o recorrente defendeu-se amplamente do excesso de formalismo e chegou a sustentar a regularidade do edital, o que afasta prejuízo concreto à defesa.

51. Pelo mesmo motivo, não procede a alegação de que as inabilitações seriam atribuição exclusiva do pregoeiro, pois a multa decorre de ato próprio do recorrente. A alegação de que o edital seguiu modelos da AGU também não prospera. O parecer invocado é de 2021, posterior ao edital, e o art. 47 do Decreto 10.024/2019 já autorizava o pregoeiro a sanear erros ou falhas que não alterassem a substância das propostas e dos documentos. O regimento interno da Sesau/TO invocado nas razões de justificativa, aprovado em 2021, tampouco retrata a repartição de competências vigente à época dos fatos.

52. Por essas razões, mantenho o julgamento pela irregularidade das contas de Maurício Mattos Mendonça, mas reduzo a multa a R$ 40.000,00[34]. O novo valor considera a gravidade das inabilitações, que levaram à adjudicação da proposta de maior valor, e exclui os fatos que não integraram a audiência. O pedido de afastamento do ressarcimento fica prejudicado, pois o recorrente não foi condenado a ressarcimento.

53. Assim, o recurso da Linet, que não trouxe elementos capazes de alterar a deliberação recorrida, deve ter provimento negado; enquanto o recurso de Maurício Mattos Mendonça deve ser parcialmente provido, para reduzir a multa que lhe foi aplicada.

54. Estendo os efeitos deste recurso a Thiago Borges Silva, pregoeiro do certame[35]. Ele foi ouvido em audiência pela mesma irregularidade atribuída a Maurício Mattos Mendonça, as inabilitações pautadas pelo excesso de formalismo[36], mas teve a conduta qualificada como fraude dolosa na instrução de mérito[37] e recebeu a mesma multa, sem individualização[38]. São, portanto, circunstâncias objetivas, comuns aos dois responsáveis.

55. A irregularidade imputada a Thiago Borges Silva permanece caracterizada, pois ele promoveu as inabilitações que poderiam ter sido saneadas por diligência. Mantenho, assim, o julgamento pela irregularidade de suas contas, mas reduzo sua multa a R$ 40.000,00.

Diante o exposto, voto para que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

ODAIR CUNHA
Relator

---

[32] Peça 170, p. 5-11.
[33] Peça 169, p. 9.
[34] Art. 22, § 2º, da LINDB.
[35] Art. 281 do Regimento Interno.
[36] Acórdão 468/2022-Plenário, item 9.5.6
[37] Instrução da AudTCE (peça 238, itens 20 e 23).
[38] Voto do acórdão recorrido (peça 252, item 23).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000030.

ACÓRDÃO Nº 2952/2026 – TCU – Plenário

1. Processo TC 005.222/2022-2.
1.1. Apenso: TC 000.106/2021-6.
2. Grupo: II – Classe: I – Assunto: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Responsáveis: Linet do Brasil Comercio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda. (16.861.009/0001-27); Luiz Edgar Leao Tolini (302.795.341-91); Luiz Eduardo Freire Borges (361.006.767-53); Mauricio Mattos Mendonca (008.025.071-82); Mayana Abreu Barbieri (006.639.791-02); Rubisleia Ramos Pereira Mesquita (016.834.721-01); Thiago Borges Silva (028.965.263-40).
3.2. Recorrentes: Linet do Brasil Comercio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda. (16.861.009/0001-27); Mauricio Mattos Mendonca (008.025.071-82).
4. Unidade Jurisdicionada: Secretaria de Estado da Saúde do Tocantins.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Kamile Medeiros do Valle (OAB/DF 82.537), representando Linet do Brasil Comercio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda.; Monica Aparecida de Almeida Sousa (OAB/GO 73.500), representando Mauricio Mattos Mendonca; Patrícia Pereira da Silva (OAB/TO 4.463), representando Rubisleia Ramos Pereira Mesquita.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes recursos de reconsideração interpostos contra o acórdão 1175/2025-Plenário.

ACORDAM os ministros desta Corte de Contas, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer o recurso de reconsideração interposto pela empresa Linet do Brasil Comércio, Importação e Exportação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda. e negar-lhe provimento;

9.2. conhecer o recurso de reconsideração interposto por Maurício Mattos Mendonça e dar-lhe provimento parcial de forma a reduzir para R$ 40.000,00 (quarenta mil reais) o valor da multa aplicada ao recorrente pelo item 9.8 do acórdão recorrido;

9.3. com fundamento no art. 281 do Regimento Interno, estender a Thiago Borges Silva os efeitos do provimento parcial concedido no item 9.2, de forma a reduzir para R$ 40.000,00 o valor da multa que lhe foi aplicada pelo item 9.8 do acórdão recorrido;

9.5. manter inalterados os demais itens do acórdão 1175/2025-Plenário;

9.6. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) aos recorrentes e aos demais interessados, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 43/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2952-43/26-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000054.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81000054.