



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

PARECER Nº 00098/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.104468/2023-87

INTERESSADOS: OSCAR ISKIN E CIA LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR). LEIS Nº 12.846/2013 E 10.520/2002. OPERAÇÕES FATURA EXPOSTA E RESSONÂNCIA. CARTEL EM LICITAÇÕES NO INSTITUTO NACIONAL DE TRAUMATOLOGIA E ORTOPEDIA JAMIL HADDAD (INTO) E NA SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (SES/RJ). FRAUDE A PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. CORRUPÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS COM O PAGAMENTO DE MILHÕES EM PROPINA AO EX-GOVERNADOR SÉRGIO CABRAL E À CÚPULA DA SECRETARIA DE SAÚDE. UTILIZAÇÃO DE INTERPOSTA PESSOA. RECOMENDAÇÃO DE APLICAÇÃO DAS PENALIDADES DE MULTA, PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO ADMINISTRATIVA SANCIONADORA E IMPEDIMENTO DE LICITAR OU CONTRATAR COM A UNIÃO EM FACE DA PESSOA JURÍDICA OSCAR ISKIN E CIA LTDA. RECOMENDAÇÃO DE RECONHECIMENTO DA ILEGITIMIDADE PASSIVA E ARQUIVAMENTO EM FACE DA OSCAR ISKIN PARTICIPAÇÕES S.A.

1. Prescrição. Infração continuada. Omissão legislativa quanto ao prazo prescricional na Lei nº 10.520/2002. Aplicação subsidiária da Lei nº 9.873/99. Atração do prazo penal (art. 1º, § 2º) ante a correspondência da conduta ao tipo penal do art. 90 da Lei nº 8.666/93. Prazo octenal (CP, art. 109, IV). Termo inicial na cessação da conduta. Interrupções pela instauração de inquérito policial e pela intimação para defesa administrativa. Prescrição não consumada. Previsão expressa de prazo quinquenal no art. 25 da Lei nº 12.846/2013. Termo inicial. Ciência da infração. Particularidade do caso concreto em que a CGU não participou da operação policial deflagradora e somente teve acesso integral aos autos judiciais compartilhados em momento posterior. Fixação do termo inicial na data da efetiva disponibilização integral dos autos, fundamentada na efetividade da apuração e na segurança jurídica. Interrupção pela instauração do PAR. Prescrição não consumada.

2. Regularidade formal do procedimento. Observância ao contraditório, à ampla defesa e à competência da autoridade instauradora. Portaria Conjunta CGU/PGF/CGAU Nº 1/2016. Ausência de vícios ou nulidades.

3. Preliminar de ilicitude da prova por derivação. Teoria dos Frutos da Árvore Envenenada. Alegada incompetência e suspeição do magistrado de origem. Reconhecimento, pelo STF, de incompetência relativa. Determinação, pelo STF, de juízo de convalidação após redistribuição. Convalidação dos atos decisórios pelo Juízo competente, sem arguição de parcialidade quanto a este. Ausência de decisão judicial declarando a ilicitude da prova originária. Existência de fontes probatórias autônomas e independentes. Preliminar rejeitada.

4. Mérito. Responsabilidade objetiva da pessoa jurídica. Valoração de prova indiciária. Admissibilidade, no Direito Administrativo Sancionador, da condenação lastreada em conjunto de indícios convergentes, especialmente na apuração de cartéis em licitação. Precedentes. Comprovação da liderança e coordenação de cartel, com fraude ao caráter competitivo de procedimentos licitatórios (Lei nº 10.520/2002, art. 7º) e, em certames específicos, mediante combinação direta de propostas (Lei nº 12.846/2013, art. 5º, IV, alínea “a”). Utilização comprovada de empresa como interposta pessoa (“laranja”) para ocultação de reais beneficiários em procedimentos licitatórios (Lei nº 12.846/2013, art. 5º, III). Pagamento de vantagem indevida a agentes públicos (Lei nº 12.846/2013, art. 5º, I). Irrelevância, para a configuração do ato lesivo, da alegação de destinação dos valores a financiamento eleitoral.

5. Dosimetria da pena de multa. Ausência de faturamento bruto no exercício anterior à instauração do PAR. Estimativa da base de cálculo a partir da situação econômica da empresa (Decreto nº 11.129/2022, art. 20, § 1º, III). Fixação no patamar mínimo correspondente à vantagem auferida, estimada a partir do valor da propina paga (Lei nº 12.846/2013, art. 6º, I).

6. Dosimetria da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora. Retroatividade de orientação técnica superveniente mais favorável ao administrado. Aplicação do art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

7. Dosimetria da pena de impedimento de licitar e contratar com a União (Lei nº 10.520/2002, art. 7º). Razoabilidade e proporcionalidade. Fundamentação baseada nas peculiaridades do caso concreto.

8. Ilegitimidade passiva. Pessoa jurídica OSCAR ISKIN PARTICIPAÇÕES S.A. (CNPJ nº 25.529.365/0001-39) constituída em data posterior à cessação das condutas imputadas. Ausência de sucessão empresarial nos termos do art. 4º da Lei Anticorrupção. Impossibilidade de imputação a sujeito inexistente à época dos fatos. Reconhecimento da ilegitimidade passiva.

9. Parecer pela regularidade do processo e pela plausibilidade jurídica das conclusões da Comissão processante. Recomendação de aplicação, em face da OSCAR ISKIN E CIA LTDA., das penalidades de multa, de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e de impedimento de licitar ou contratar com a União. Recomendação de reconhecimento da ilegitimidade passiva e arquivamento em face da OSCAR ISKIN PARTICIPAÇÕES S.A.

Observação: Manifestação sujeita a restrição de acesso, enquanto documento preparatório, nos termos do art. 7º, §3º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e do art. 20 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Disponível após a tomada de decisão ou a edição do ato administrativo/normativo pela autoridade competente.

Senhora Consultora Jurídica,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise acerca da regularidade do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU), visando apurar a responsabilidade administrativa das pessoas jurídicas **OSCAR ISKIN E CIA LTDA.**, inscrita no CNPJ sob o nº 33.020.512/0001-79, e **OSCAR ISKIN PARTICIPAÇÕES S.A.**, inscrita no CNPJ sob o nº 25.529.365/0001-39, por atos que resultaram no desvio de recursos públicos destinados ao Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (INTO) e à Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro (SES/RJ).
2. Inicialmente, foi instaurada Investigação Preliminar Sumária (IPS), conforme Despachos COREP e DIREP (SEI nº 2777883 e 2777889), destinada a apurar eventuais irregularidades e coletar elementos de informação para a análise quanto à existência dos elementos de autoria e materialidade relevantes para a instauração do PAR, referentes às operações Fatura Exposta e Ressonância.
3. As investigações demonstraram a existência de uma organização criminosa responsável pela prática de corrupção, fraudes a licitações, cartel e lavagem de capitais envolvendo contratos públicos na área da saúde do Rio de Janeiro. Conforme apurado, as pessoas jurídicas acusadas seriam as líderes do “clube do pregão internacional”, formado para fraudar as licitações no INTO e SES/RJ, por meio de direcionamento, propostas de cobertura e preços excessivos. O esquema também contaria com a participação de agentes públicos, cooptados por meio do pagamento de vantagens indevidas.
4. A Nota Técnica nº 367/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 2794228) delimitou os indícios de autoria e materialidade dos ilícitos praticados pelo ente privado e indicou os elementos informativos existentes previamente à instauração do PAR.
5. A Operação Calicute (17/11/2016) revelou que o então governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Filho, cobrava 5% de propina sobre contratos estaduais desde o início de seu mandato. O esquema era coordenado pelo secretário de governo Wilson Carlos e operacionalizado por Carlos Miranda e Luiz Carlos Bezerra.
6. Na sequência, a Operação Eficiência (26/1/2017), baseada nas delações dos operadores financeiros Marcelo e Renato Chebar, de Cesar Romero (ex-Subsecretário de Saúde) e de Vivaldo Filho, desvendou como a propina era recolhida e gerida. As investigações demonstraram que o esquema se estendia da Secretaria de Obras para a Secretaria de Saúde, desviando verbas estaduais e federais.
7. A **Operação Fatura Exposta** (6/4/2017) revelou uma organização criminosa estruturada em 4 (quatro) núcleos: econômico (empresas cartelizadas), administrativo (servidores públicos), financeiro (operadores) e político. O objetivo era desviar recursos por meio de fraudes em licitações, cartel e corrupção.
8. Conforme apurado, entre 1º/1/2007 e 17/11/2016, o empresário Miguel Iskin e seu operador Gustavo Estellita (sócios das empresas OSCAR ISKIN E CIA LTDA, CNPJ nº 33.020.512/0001-79, e SHERIFF SERVIÇOS E PARTICIPAÇÕES, CNPJ nº 03.131.132/0001-40) pagaram milhões em propina ao ex-governador Sérgio Cabral e à cúpula da Secretaria de Saúde (o secretário Sérgio Côrtes e o subsecretário Cesar Romero). Iskin liderava o cartel, um esquema que nasceu anos antes no INTO e migrou para a SES/RJ em 2007, acompanhando a nomeação de Côrtes e Romero para a gestão estadual.
9. Em decorrência da Operação Fatura Exposta, o MPF ofereceu Denúncia em 15/5/2017 (Ação Penal nº 0503870-31.2017.4.02.5101), focada nas práticas de corrupção passiva e ativa ocorridas no âmbito da SES/RJ. As condutas envolvendo o INTO não foram objeto dessa Denúncia inicial, por ainda estarem sob investigação para levantamento da materialidade delitiva.
10. Com o aprofundamento das investigações, foi identificado um cartel de fornecedores que atuou no INTO por décadas, tanto antes quanto depois da gestão de Sérgio Côrtes. Isso resultou na deflagração, em 4/7/2018, da **Operação Ressonância**, seguida de Denúncia (SEI nº 2777918), em 7/8/2018, contra diversos agentes por fraudes em pregões realizados pelo INTO por mais de uma década.
11. Em 31/5/2017, foi proferida decisão judicial deferindo o compartilhamento parcial de elementos de prova com a CGU e o TCU (SEI nº 2777995 - Processo nº 0502500-17.2017.4.02.5101). O juízo da 7ª Vara Federal Criminal/RJ (7ª VFCrim/RJ) também deferiu, em 22/11/2018, o compartilhamento das provas obtidas nos anexos 1, 2, 4, 5 e 7 da colaboração premiada de Cesar Romero, e nos anexos 1 a 5 e 7 do acordo celebrado com Norman Pierre Günther (ex-Diretor Executivo da empresa MAQUET na América Latina).
12. O acesso efetivo às provas pela CGU só ocorreu em 2021, após diligência no âmbito da IPS. Ainda, foi deferido o compartilhamento de provas presentes em outros 24 processos judiciais relacionados às operações, sendo que 16 deles somente foram disponibilizados à CGU em maio de 2021, por questões operacionais da Justiça Federal no RJ.

13. Em 7/12/2021, a 2ª Turma do STF proferiu acórdão no Habeas Corpus nº 203.261/RJ, impetrado por Miguel Iskin, declarando a incompetência relativa do juízo da 7ª VFCrim/RJ para processar e julgar as ações penais relativas às Operações Fatura Exposta, Ressonância e SOS.

14. Os autos foram redistribuídos ao juízo da 3ª Vara Federal Criminal/RJ (3ª VFCrim/RJ), que, em 2/6/2022, convalidou todos os atos praticados pelo juízo da 7ª VFCrim/RJ e determinou o prosseguimento do feito (SEI nº 2782685), preservando a integralidade das provas e decisões que embasam a presente análise administrativa.

15. Em síntese, foram imputadas às indiciadas OSCAR ISKIN E CIA LTDA. e OSCAR ISKIN PARTICIPAÇÕES S.A. as condutas de **(i) fraudar o caráter competitivo de 26 (vinte e seis) procedimentos licitatórios** realizados na SES/RJ e no INTO, atuando na liderança e coordenação do cartel denominado “clube do pregão internacional”; **(ii) fraudar os certames 79/2014 e 98/2014**; **(iii) utilizar a sociedade LÓGICA ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA. como interposta pessoa** (“laranja”) para ocultar os reais beneficiários nos Pregões 149/2014 e 60/2015; e **(iv) pagar vantagens indevidas aos agentes públicos** Sérgio Cabral, Sérgio Côrtes e César Romero, mediante 35 aportes financeiros que totalizaram R\$ 16.260.000,00 (dezesesseis milhões e duzentos e sessenta mil reais).

16. Consta no Termo de Indiciação (SEI nº 3416934) que as empresas ora investigadas desempenharam papel central no esquema de corrupção e fraudes em licitações no setor de saúde do Rio de Janeiro. As indiciadas lideraram e coordenaram o “clube do pregão internacional”, um cartel que fraudou o caráter competitivo de pelo menos 26 (vinte e seis) procedimentos licitatórios realizados na SES/RJ e no INTO. Esse esquema envolvia o rodízio entre empresas, o uso de propostas de cobertura e a criação de obstáculos técnicos nos editais para garantir a vitória de membros do grupo e afastar concorrentes reais.

17. As empresas também são acusadas de utilizar a sociedade LÓGICA ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA. (CNPJ nº 01.731.293/0001-40), doravante LÓGICA, como “laranja” ou interposta pessoa nos pregões 149/2014 e 60/2015, visando ocultar a identidade dos verdadeiros beneficiários dos atos praticados. O documento também aponta fraudes específicas nos pregões 79/2014 e 98/2014, nos quais funcionários da OSCAR ISKIN estabeleciam previamente os valores que outras empresas deveriam apresentar na simulação de concorrência.

18. Por fim, o Termo detalha o pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos, incluindo o ex-governador Sérgio Cabral, o ex-secretário Sérgio Côrtes e o ex-subsecretário César Romero. Ao todo, foram identificados 35 (trinta e cinco) aportes de pagamentos indevidos, realizados entre outubro de 2013 e agosto de 2014, totalizando a quantia de R\$ 16.260.000,00 (dezesesseis milhões e duzentos e sessenta mil reais).

19. Diante dos indícios de autoria e materialidade até então apresentados, a pessoa jurídica investigada foi indiciada por fraudar o caráter competitivo de 26 licitações por meio da coordenação sistêmica de cartel (Lei do Pregão), fraudar os pregões 79/2014 e 98/2014 mediante combinação direta de propostas (Lei Anticorrupção), utilizar empresa interposta para ocultar beneficiários e dar vantagens indevidas a agentes públicos, incidindo nos atos lesivos tipificados no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 e no art. 5º, incisos I, III e IV, alínea “a”, da Lei nº 12.846/2013.

20. Devidamente intimados (SEI nº 3487493), os entes privados apresentaram suas Defesas Escritas (SEI nº 3517456 e 3517466), alegando, em síntese:

OSCAR ISKIN PARTICIPAÇÕES S.A. (SEI nº 3517456)	OSCAR ISKIN E CIA LTDA. (SEI nº 3517466)
Prescrição da pretensão punitiva;	Prescrição da pretensão punitiva;
Insuficiência probatória para caracterização do ilícito e ausência de provas de sua participação nas condutas;	Insuficiência probatória para caracterização do ilícito, ausência de nexos causal, ausência de provas de sua participação nas condutas e excessiva dependência do instituto da colaboração premiada e dos acordos de leniência;
Nulidade da colaboração premiada, com base na Teoria dos Frutos da Árvore Envenenada, haja vista a incompetência da 7ª VFCrim/RJ e alegada suspeição do então titular da Vara; e	Nulidade da colaboração premiada, com base na Teoria dos Frutos da Árvore Envenenada, haja vista a incompetência da 7ª VFCrim/RJ e alegada suspeição do então titular da Vara;
Ausência de autoria e materialidade, com base na data de constituição e objeto social da Defendente.	Fragilidade da narrativa em relação à utilização de terceira interposta;
	Ausência de fraude nos procedimentos licitatórios;
	Ausência de vantagem indevida, ausência de provas que corroborem o relato dos colaboradores e fragilidade probatória contra a Defendente; e
	Ausência de envolvimento direto.

21. Ausentes requerimentos de produção probatória pela empresa, encerrou-se a fase instrutória, conforme certificado em ata de deliberação (SEI nº 3521730). Prosseguindo, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR) elaborou Relatório Final (SEI nº 3678787), concluindo pela **ausência de responsabilização da OSCAR ISKIN PARTICIPAÇÕES S.A.**, haja vista a empresa ter sido constituída após a ocorrência dos fatos apurados, e recomendando sua exclusão do feito. Não obstante, em relação ao ente privado OSCAR ISKIN E CIA LTDA., a Comissão processante concluiu por condená-la pela prática das condutas descritas no indiciamento, recomendando:

- a. a aplicação da pena de multa no valor de R\$ 22.346.829,95 (vinte e dois milhões trezentos e quarenta e seis mil oitocentos e vinte nove reais e noventa e cinco centavos);
- b. a aplicação da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, pelo prazo de 135 (cento e trinta e cinco) dias;
- c. a aplicação da pena de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 5 (cinco) anos;

22. Os entes privados foram intimados (SEI nº 3881059) para tomar ciência das conclusões da CPAR, atendendo tempestivamente à oportunidade de manifestação, exercida por meio das Alegações Finais (SEI nº 3892288 e 3892282), nas quais basicamente repetiram os termos de seu inconformismo, inovando a empresa OSCAR ISKIN E CIA LTDA. apenas em relação à impugnação expressa à dosimetria das sanções.

23. Após manifestação da Secretaria de Integridade Privada (SIPRI), por meio da Nota Técnica nº 1332/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 4037120), que analisou os argumentos das Alegações Finais (SEI nº 3892288 e 3892282) e ratificou as conclusões da CPAR, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União para análise e encaminhamento posterior ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento.

24. É o relato do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Prescrição

25. Os fatos ora apurados foram praticados na vigência das Leis nº 10.520/2002 e 12.846/2013, ensejando análise individualizada das condutas, haja vista a distinção acerca dos prazos prescricionais, forma de cálculo e marcos interruptivos, conforme normas de regência.

26. Antes, contudo, necessário destacar que os atos lesivos devem ser tratados como infração continuada, haja vista as condições de tempo (pregões sequenciais), lugar (INTO e SES/RJ), maneira de execução e unidade de desígnios, evidenciando o instituto positivado em ambos os normativos, pois a hipótese de infração continuada administrativa está prevista no *caput* do art. 25 da Lei nº 12.846/2013 e no *caput* do art. 1º da Lei nº 9.873/99.

27. Ressalto, desde já, que a análise realizada no presente tópico aproveita igualmente a ambos os entes privados, conforme exposto no Relatório Final da CPAR (SEI nº 3678787). Veja-se:

Análise 1: Em que pese a diferença existente no desenho do quadro acima quanto à data de início da contagem da prescrição, visto que na Defesa da Oscar Iskin Ltda. consta a data da subscrição da Nota Técnica da CGU e acima consta o Pregão 60/2015 (sem explicar o fundamento deste marco), a conclusão da Defesa é a mesma: a prescrição teria ocorrido em 2022.

Assim, toda a análise já realizada para a Oscar Iskin Ltda. se aplica à Oscar Iskin Participações S/A., razão pela qual não se faz necessária nova análise.

Por conseguinte, conforme conclusão da análise 1 referente à Defesa da Oscar Iskin Ltda., a CPAR não acata os argumentos da Oscar Iskin Participações S/A.

(grifos acrescidos)

28. Passo, assim, ao exame individualizado.

• Dos atos lesivos praticados no âmbito da Lei nº 10.520/2002

29. A Lei nº 10.520/2002 não traz previsão expressa sobre prescrição, justificando a aplicação da regra geral estabelecida na Lei nº 9.873/99.

30. Embora a defesa sustente a aplicação do prazo quinquenal, observo que, em tese, os fatos imputados (frustração do caráter competitivo de licitação) também constituem crime, conforme tipificado no art. 90 da Lei nº 8.666/93. Assim, incide a exceção do art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.873/99, que atrai o prazo prescricional da legislação penal. Considerando que a pena máxima do referido tipo penal é de 4 anos, o prazo prescricional aplicável é de **8 (oito) anos** (CP, art. 109, IV).

31. Conforme entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça (AgInt no MS 23.848/DF), é irrelevante a existência de apuração criminal para a atração dos prazos prescricionais fixados no Código Penal.

32. Considerando a hipótese de infração continuada presente nos autos, a Comissão processante apurou que os ilícitos investigados ocorreram entre 2006 e 2015, sendo praticados ao menos nos pregões 124/2006, 135/2006, 146/2007, 147/2007, 171/2007, 22/2008, 23/2008, 123/2008, 135/2008, 137/2008, 130/2009, 131/2009, 138/2009, 153/2009, 161/2009, 180/2010, 193/2010, 19/2012, 51/2013, 93/2013, 202/2013, 79/2014, 98/2014, 149/2014 e 60/2015.

33. Assim, alinho-me ao entendimento de que o termo inicial deve corresponder à data de cessação das infrações, nos termos do art. 1º, *in fine*, da Lei nº 9.873/99, adotando-se o marco de 1º/1/2015 por se tratar do cenário mais favorável à empresa, em consonância com a análise da área técnica (SEI nº 4037120, item 6.14).

34. Haja vista a deflagração da Operação Fatura Exposta, cujo inquérito foi instaurado em 6/4/2017 (SEI nº 2781182, “Evento 3 - OUT2”), o prazo foi interrompido, conforme art. 2º, II, da Lei nº 9.873/99. Verifico, ainda, que os referidos prazos foram suspensos por 120 (cento e vinte) dias em razão do período de enfrentamento de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da COVID-19 (Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020).

35. Após a instauração do PAR, os entes privados foram intimados em 15/1/2024 (SEI nº 3487493) para apresentar defesa, interrompendo-se novamente o prazo prescricional, conforme art. 2º, I, da Lei nº 9.873/99.

36. Ressalto que a incidência de múltiplas causas interruptivas é admitida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 36.905/DF) e pela Resolução nº 344/2022 do TCU, sob pena de tornar inócuo o poder de polícia da Administração Pública.

37. Tendo em vista referidos marcos temporais, a prescrição da pretensão punitiva relacionada à frustração do caráter competitivo de licitação no âmbito da Lei nº 10.520/2002 **não ocorrerá antes de 15/1/2032**.

• Dos atos lesivos praticados no âmbito da Lei nº 12.846/2013

38. Os fatos ora apurados foram praticados na vigência da Lei nº 12.846/2013, ensejando a aplicação do artigo 25 da norma, o qual prevê prazo prescricional de 5 (cinco) anos. O texto legal menciona, ainda, que o termo inicial do aludido prazo prescricional se dará da ciência do fato a ser apurado ou da sua cessação, no caso de infração permanente ou continuada, *“interrompendo-se com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração”*.

39. Ressalto que a definição do termo inicial do prazo prescricional para responsabilização de pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública, com base na LAC, **deve considerar não apenas a data em que a Operação Fatura Exposta foi deflagrada e noticiada em veículos de mídia, mas também as circunstâncias que envolvem o acesso efetivo e integral às informações necessárias para a apuração**.

40. Com efeito, a prescrição tratada consiste na perda da pretensão punitiva em razão do decurso do tempo, conforme estabelecido em lei. Em outras palavras, no âmbito do Direito Administrativo Sancionador (DAS), a prescrição é interpretada, grosso modo, como uma *“punição à inércia da Administração”* por não agir dentro do prazo legal.

41. Neste caso em particular, entretanto, forçoso reconhecer que **o compartilhamento dos autos judiciais com esta Controladoria-Geral da União emerge como o marco mais adequado para iniciar a contagem do prazo prescricional, sobretudo considerando o fato de que esta Controladoria-Geral da União não participou da deflagração da Operação Fatura Exposta, pelo que não dispunha, à época, de informações pormenorizadas sobre as investigações**.

42. Tal conclusão se baseia em duas razões fundamentais:

(1) Garantia da efetividade da apuração: a Lei Anticorrupção estabelece que o prazo prescricional começa a fluir a partir da ciência da infração pela autoridade competente. No entanto, em casos envolvendo operações policiais/judiciais sigilosas ou investigações criminais em curso, a Administração Pública frequentemente não tem acesso imediato aos elementos probatórios essenciais para instaurar um Processo Administrativo de Responsabilização (PAR). Nessas situações, o compartilhamento dos autos judiciais é o momento em que a autoridade administrativa passa a dispor, de fato, dos subsídios necessários para agir. Antes disso, qualquer tentativa de apuração seria **incompleta** ou **inviável**, configurando mera formalidade sem efetividade;

(2) Segurança jurídica e coerência com o princípio da prescrição: o instituto da prescrição visa punir a morosidade **injustificada** da Administração, mas não pode penalizá-la por circunstâncias alheias à sua vontade, como o sigilo judicial. Aplicar o termo inicial a partir de uma data anterior ao compartilhamento integral dos autos significaria exigir que a Administração atuasse sem condições mínimas de exercer seu poder-dever de apuração. Isso violaria o equilíbrio do sistema, pois a prescrição deve ser calculada com base no período em que a autoridade teve efetiva oportunidade de agir, não em meras suspeitas ou fragmentos de informação.

43. Convém ressaltar que a Operação Fatura Exposta foi uma operação da Polícia Federal e do Ministério Público Federal que investigou um engenhoso esquema de corrupção e lavagem de dinheiro na área da saúde no Rio de Janeiro, com foco em fraudes em licitações para compra de equipamentos e materiais hospitalares, com a participação de um grande número de pessoas jurídicas no esquema ilícito, de modo que, **na data da deflagração da Operação, reitero, não houve a participação desta CGU. Nesse contexto, a Diretoria de Responsabilização de Entes Privados (DIREP) ainda não possuía informações suficientes que permitissem a efetiva apuração dos atos lesivos em comento**.

44. Somente a partir do compartilhamento da íntegra dos autos judiciais é que é possível afirmar que aquela Unidade tomou conhecimento inequívoco dos fatos, com a possibilidade de individualização das condutas e a identificação das diversas pessoas jurídicas envolvidas.

45. Dessa forma, **entendo que a utilização da data do compartilhamento dos autos judiciais como termo inicial do prazo prescricional na Lei Anticorrupção é a solução mais adequada**, preservando a efetividade da apuração administrativa, respeitando os princípios da segurança jurídica e da proporcionalidade e harmonizando a atuação do Estado em suas múltiplas dimensões.

46. A partir dessa perspectiva, **o termo inicial mais adequado do prazo prescricional para aplicação de sanções com fulcro na Lei Anticorrupção ocorreu em 13/5/2021, com a efetiva disponibilização do conteúdo integral (SEI nº 2782621)**, tendo em vista que, mesmo após decisão judicial deferindo o compartilhamento (SEI nº 2781267), o acesso estava limitado antes da mencionada data, por questões de logística da Justiça Federal no Rio de Janeiro (SEI nº 2781274).

47. Portanto, a prescrição somente ocorreria em 13/5/2026. Contudo, tendo em vista que o PAR foi instaurado em 4/5/2023 (SEI nº 2796781), o prazo prescricional foi interrompido (LAC, art. 25, parágrafo único).

48. Logo, concluo que a pretensão sancionadora da Administração Pública em face dos entes privados OSCAR ISKIN E CIA LTDA. e OSCAR ISKIN PARTICIPAÇÕES S.A., pelos atos lesivos ora tratados, com fundamento na Lei nº 12.846/2013, **prescreverá somente em 4/5/2028**.

2.2 Análise Formal do Processo de Apuração de Responsabilidade - Portaria Conjunta CGU/PGF/CGAU nº 1, de 1º de março de 2016

49. A Portaria Conjunta CGU/PGF/CGAU nº 1, de 1º de março de 2016, define os parâmetros para as manifestações jurídicas dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União (AGU) no contexto de apoio ao julgamento de procedimentos disciplinares, e pode ser utilizada como norte para análises jurídicas de Processos de Apuração de Responsabilidade de pessoas jurídicas. De acordo com essa portaria, a análise jurídica deve garantir a observância dos seguintes aspectos principais:

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

*I - a observância do **contraditório e da ampla defesa**;*

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

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

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

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

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

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

*IV - a plausibilidade das **conclusões da Comissão** quanto à:*

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

b) adequação do enquadramento legal da conduta;

c) adequação da penalidade proposta;

d) inocência ou responsabilidade do servidor.

50. Em relação ao **contraditório e à ampla defesa**, verifico que as garantias constitucionais foram devidamente respeitadas no curso do procedimento. De fato, as pessoas jurídicas foram intimadas (SEI nº 3487493 e 3881059), tendo comparecido aos autos por meio da apresentação de suas defesas. Assim, apresentaram resposta e tiveram oportunizada a produção de provas. Entendo, com isso, que foi observado o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

51. Quanto à **regularidade formal do procedimento**, constato que todos os atos praticados durante o fluxo do processo observaram as prescrições normativas vigentes. Nesse sentido, o Termo de Indiciação (SEI nº 3416934) descreveu detalhadamente os fatos imputados às pessoas jurídicas, bem como as provas que os embasam. Além disso, em seu Relatório Final (SEI nº 3678787), a CPAR analisou todas as questões relacionadas à apuração, fáticas e jurídicas. Concluo, assim, pela inexistência de vícios ou de nulidades.

52. Ainda dentro de uma análise de regularidade formal, o processo foi **conduzido pela autoridade competente**, conforme disposto na Lei nº 12.846/2013, no Decreto nº 11.330/2023 e na Instrução Normativa nº 13/2019.

53. No que toca à **condução adequada e a suficiência das diligências**, vale ressaltar que a CPAR conduziu o procedimento de forma diligente, seguindo as orientações normativas aplicadas a espécie, bem como realizou diligências probatórias suficientes para subsidiar as conclusões apresentadas no Relatório Final (SEI nº 3678787).

54. Por fim, esta manifestação se debruçará sobre a **plausibilidade jurídica das Conclusões da Comissão** diante das provas produzidas e da norma de regência.

2.3 Conclusões da Comissão e Entendimento da Conjur

55. Ultrapassados os aspectos referentes à regularidade formal do feito ou mesmo de matérias compreendidas como prejudiciais à análise da imputação investigada nestes autos, haja vista as considerações supracitadas, passo ao entendimento desta Consultoria Jurídica sobre a plausibilidade jurídica das conclusões da Comissão processante.

56. Em relação à imputação de fraudar o caráter competitivo de 26 licitações por meio da coordenação sistêmica de cartel (Lei do Pregão), fraudar especificamente os pregões 79/2014 e 98/2014 mediante combinação direta de propostas (Lei Anticorrupção), utilizar empresa interposta para ocultar beneficiários e dar vantagens indevidas a agentes públicos, convém, desde já, salientar que o Termo de Indiciação (SEI nº 3416934) e o Relatório Final da CPAR (SEI nº 3678787) ancoraram a conclusão nos seguintes elementos probatórios e indiciários, produzidos nos autos:

- E-mails comprovando troca de mensagens entre funcionários da OSCAR ISKIN e outras empresas do cartel fraudando licitação, especialmente funcionários da acusada tratando da lucratividade das “comissões”, inclusive em licitações que a OSCAR ISKIN sequer participou, evidenciando seu papel de liderança e coordenação no “clube do pregão internacional” (SEI nº 2794228, fls. 34/26, itens xxvii e seguintes);
- E-mail enviado por funcionário da OSCAR ISKIN (Felipe Brandão) com três anexos que traziam boletos em favor da acusada, para que a empresa LÓGICA efetuasse o pagamento, a título de “sinal” (SEI nº 2777918, fls. 193/194), evidenciando, juntamente com demais elementos, que a LÓGICA era utilizada pela OSCAR ISKIN como “laranja” ou interposta pessoa;
- Trocas de mensagens e agendamentos, via celular, de reuniões entre Miguel Iskin, sócio da OSCAR ISKIN, e autoridades públicas, entre as quais figuram o então Governador do Rio de Janeiro e o então Secretário Estadual de Saúde (SEI nº 2794228, fl. 17/19, itens viii e ix);
- Diversas licitações em que os pagamentos não eram feitos em favor do vencedor do certame, mas para empresas “off shore” comandadas por Miguel Iskin no exterior (SEI nº 2794228, fls 35/36, item xxxi);
- Transferência de R\$ 2.019.405,27 (dois milhões, dezenove mil e quatrocentos e cinco reais e vinte e sete centavos) da OSCAR ISKIN para a empresa LÓGICA, em 5/1/2017, obtida através da quebra de sigilo bancário da ora acusada (SEI nº 2777918, fls. 194/195);
- Transferências bancárias milionárias da empresa RIZZI (integrante do “clube do pregão internacional” sem atividade econômica comprovada) para as sociedades MAAPA e MULTIPLUS (também sem atividade econômica comprovada e cujos sócios eram funcionários de confiança e diretores da OSCAR ISKIN), evidenciando o retorno dos recursos para a líder do esquema. A relação é corroborada pela presença do contato de Wladimir Rizzi no telefone de Miguel Iskin (SEI nº 2777918, fl. 61);
- Manuscritos digitalizados obtidos na busca e apreensão realizada na residência de Luiz Carlos Bezerra (operador financeiro), os quais se constituem em registros de contabilidade paralela do caixa de recursos em espécie por ele administrados, com apontamentos mensais de ao menos 35 aportes e referência aos nomes “Xerife”, “Texwiller”, “Silver Star” e “Lucky Lucky” (algunhas utilizadas por sócios da acusada, incluindo Miguel Iskin). Os documentos foram apreendidos no bojo da Operação Calicute e, posteriormente, compartilhados com a CGU (SEI nº 2794228, pp. 13 a 16, item ii);
- Relatório de Monitoramento do TCU (TC 014.858/2017-7), cujo objeto de fiscalização é verificar a legalidade dos pagamentos ligados aos contratos de importação de equipamentos de saúde no INTO (SEI nº 3079724);
- Índícios estruturais de direcionamento e restrição à competitividade do certame, consubstanciados na realização de pregões presenciais classificados como internacionais, sem divulgação no exterior, em período atípico (mês de dezembro), com especificações técnicas direcionadas, cláusulas restritivas (notadamente a exigência de carta de solidariedade) e critérios que, na prática, limitavam a participação a empresas vinculadas ao denominado “clube do pregão internacional”;
- Irregularidades procedimentais relevantes na condução dos certames, tais como a classificação indevida de empresas para a fase de lances sem atendimento aos requisitos editalícios, a participação em pregões sem prévia retirada do edital e a constatação de que determinados objetos licitados não guardavam relação com o histórico de fornecimento das integrantes do “clube do pregão internacional”, reforçando a conclusão de participação meramente instrumental nos certames analisados;
- Atuação reiterada e coordenada de empresas identificadas como integrantes de cartel, evidenciada pela concentração das cotações e propostas em empresas apontadas nas colaborações e leniências ao MPF e ao CADE, pela desclassificação sistemática de concorrentes alheios ao grupo e recorrente classificação apenas de seus integrantes, e pela oferta predominante de equipamentos do mesmo fabricante; e
- Elementos documentais indicativos de ajuste prévio e compartilhamento de informações sensíveis, consistentes na semelhança substancial entre propostas comerciais apresentadas por empresas integrantes do “clube do pregão internacional” (inclusive com erros gramaticais idênticos), na apresentação de lances com valores muito próximos, na autenticação simultânea e sequencial de cartas de solidariedade das concorrentes pelo mesmo cartório, bem como na emissão de cartas de crédito e no envio espontâneo de propostas por empresas vinculadas ao cartel, ainda que não convocadas.

57. Com base em tais elementos, a Comissão processante concluiu pela responsabilização da pessoa jurídica OSCAR ISKIN E CIA LTDA. (CNPJ 33.020.512/0001-79) pela prática dos atos lesivos aos quais fora indiciada. Não obstante, em relação à pessoa jurídica OSCAR ISKIN PARTICIPAÇÕES S.A. (CNPJ 25.529.365/0001-39), a CPAR concluiu pela ausência de legitimidade passiva, haja vista sua constituição ter ocorrido, em tese, após a cessação das condutas imputadas, argumento apto a afastar sua autoria.

58. Por outro lado, as Defesas dos entes privados refutaram as aludidas conclusões, com os seguintes fundamentos, que passamos a analisar individualmente:

A) DAS PRELIMINARES

Argumento 01: Da incompetência do Juízo, da alegada suspeição por parcialidade do magistrado e consequente ilicitude por derivação do acervo probatório.

59. A defesa articula, em síntese, duas ordens de argumentos tendentes ao reconhecimento da ilicitude das provas que fundamentam o presente processo administrativo. O primeiro, de natureza estrutural e ética, sustenta que a investigação criminal da qual derivam os elementos probatórios do PAR foi conduzida pelo magistrado Marcelo da Costa Bretas, posteriormente aposentado compulsoriamente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em razão de faltas disciplinares graves. Sob o viés defensivo, tal conduta não configura mero vício de competência, sanável na forma processual ordinária, mas comprometimento estrutural da própria fonte probatória, porquanto o magistrado teria manipulado os acordos de colaboração premiada com o fim de produzir provas contra determinadas pessoas.

60. O segundo argumento, de ordem fática, impugna a suficiência probatória do feito, sustentando que o PAR estaria lastreado exclusivamente em depoimentos de colaboradores, sem a produção de meios de prova autônomos e independentes, o que afastaria a demonstração de indícios mínimos de autoria e materialidade, bem como o nexo causal entre a conduta imputada e o ilícito narrado.

61. A partir de tais premissas, a empresa requer, com fundamento na teoria dos frutos da árvore envenenada, a declaração de ilicitude de todos os elementos probatórios oriundos da Operação Fatura Exposta, por entender que o alegado vício ético que contaminou a origem da investigação se propaga, de forma insanável, a toda a persecução administrativa dela decorrente. Passo à análise individualizada.

62. Conforme se observa, o Relatório Final da CPAR (SEI nº 3678787) enfrentou tais argumentos, manifestando as seguintes conclusões:

15. Em apertada síntese (embora apresentado de forma detalhada no Termo de Indiciação), investigações do Ministério Público Federal no âmbito das operações especiais Fatura Exposta e Ressonância demonstraram a existência de uma organização criminoso responsável pela prática dos crimes de corrupção, fraudes à licitação, cartel e lavagem de capitais envolvendo contratos na área da saúde celebrados pelo Estado do Rio de Janeiro e pelo Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad – INTO. (2777918, p. 2)

16. O Parquet Federal e o CADE celebraram termos de colaboração premiada com agentes públicos e representantes de empresas e todos declararam que a acusada no presente feito era a líder da organização criminoso, apresentado detalhes e provas acerca da atuação da Oscar Iskin. Lado outro, material probatório apreendido nas operações também demonstrava particularidades da atuação da acusada. (3416934, pp. 9, 13, 14 e 15)

17. De forma independente, análises realizadas pela equipe de auditoria da CGU em diversos procedimentos licitatórios no âmbito do Into e da SES corroboraram as informações relatadas nos acordos de colaboração supra referenciado. Da mesma forma, auditoria realizada pela equipe do TCU (doravante “RMTCU” – Relatório de Monitoramento do TCU) ratificou a narração apresentada pelos agentes públicos e esclareceu o significado de alguns materiais apreendidos em ambas as operações citadas. (3320073, p. 93; 3079724, p. 2)

18. O TI trouxe diversos elementos de informações comprobatórios dos atos lesivos praticados pela Oscar Iskin, que fundamentaram o enquadramento legal, como, por exemplo:

- e-mails contendo troca de mensagens entre funcionários da Oscar Iskin e outras empresas fraudando licitação;
- e-mails de funcionários da acusada tratando da lucratividade das “comissões” em licitação que sequer a Oscar Iskin participou, evidenciando que liderava outras empresas que “concorriam” nos pregões apresentados no TI;
- mensagem de e-mail de funcionário da Oscar Iskin enviando boletos de pagamento em favor da acusada para que a empresa Lógica os pagasse, a título de “sinal” (outras provas em conjunto com essa evidenciaram que a lógica era utilizada pela Oscar Iskin como “laranja” ou interposta pessoa);
- trocas de mensagens e agendamentos de reuniões por celular entre o sócio da acusada Miguel Iskin e autoridades como Governador do Rio de Janeiro e o Secretário Estadual de Saúde;
- diversos trechos de editais de licitação, propostas de empresas, cópia de laudos técnicos, documentos apresentados pelas empresas participantes dos certames, todos demonstrando algum tipo de fraude comprovando a existência de conluio entre as empresas lideradas pela acusada e entre essa e a administração pública;
- transferência de recursos da ordem de 2 milhões da Oscar Iskin para a empresa Lógica, obtida por meio de afastamento de sigilo bancário;
- licitações em que os pagamentos, ao invés de serem feitos em favor do vencedor do certame, foram realizados em favor de empresas “offshore” comandadas por Miguel Iskin no exterior;
- transferências bancárias de licitante integrante do “clube do pregão internacional” (sem atividade econômica comprovada) para empresa (também sem atividade econômica comprovada) cujos sócios são funcionários da Oscar Iskin. Ressalte que foi encontrado o contato do sócio da licitante no telefone de Miguel Iskin, sócio da acusada;
- agendas e blocos de notas apreendidos pela Polícia Federal na residência do operador financeiro Luiz Carlos Bezerra com diversos apontamentos de recolhimento de valores referenciados por meio de nomes

como: “Xerife”, “Texwiller”; “Silver Star” e “Lucky Lucky”. (2794228, pp. 13 a 16, item ii). Esses nomes eram alcunhas utilizadas pelo sócio da Oscar Iskin, Miguel Iskin, confirmado inclusive, por Cesar Romero (subsecretário de saúde do estado), em âmbito de colaboração premiada.

[...]

Quanto à segunda parte do argumento supra que alega o processo criminal ter sido dirigido por um juiz incompetente, cumpre registrar, conforme esclarecido pela Nota Técnica n. 367/2023/COREP2 (2794228), que todos os atos praticados pelo Juízo da 7ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro foram convalidados pelo Juízo da 3ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro

“15. Ocorre que, nos autos do Habeas Corpus (HC) nº 203.261/RJ, impetrado por Miguel Iskin, sobreveio acórdão proferido em 07/12/2021 pela 2ª Turma do E. Supremo Tribunal Federal (STF) (2679982), o qual concedeu a ordem para declarar a incompetência relativa do Juízo da 7ª VFCrim/RJ para processar e julgar as ações penais relativas às Operações Fatura Exposta (processos 0503870-31.2017.4.02.5101, 0506899-55.2018.4.02.5101 e 0507160-20.2018. 4.02.5101), Ressonância (Processos 0507064-05.2018.4.02.5101 e 0506921-16.2018.4.02.5101) e SOS.

16. O referido acórdão determinou a redistribuição dos feitos a alguma das Varas da Justiça Federal no Rio de Janeiro, e estabeleceu que nos “termos do art. 567 do CPP, os autos deverão ser remetidos ao juízo competente que deverá decidir sobre a convalidação, ou não, dos atos decisórios” emitidos pela 7ª VFCrim/RJ, Juízo de origem (fls. 36, 2679982).

17. Assim, os autos da Ação Penal nº 0506921-16.2018.4.02.5101, e todos os demais a eles vinculados, foram redistribuídos livremente ao Juízo da 3ª vara Federal Criminal/RJ, o qual, por meio de decisão emitida em 02/06/2022, convalidou todos os atos praticados pelo Juízo da 7ª VFCrim/RJ (fls. 23, 2679983) e determinou o prosseguimento do feito.” (2794228, p. 2. §§15, 16, 17)

Compulsando a aludida decisão, convém apresentar o seguinte excerto, a fim de esclarecer ainda mais os fatos

“Assim sendo, homologo os atos praticados pelo D. Juízo da 7ª Vara Federal Criminal, notadamente as decisões de recebimento de denúncia e de rejeição da absolvição sumária dos acusados, bem como as demais proferidas, incluindo-se aquelas proferidas nas medidas cautelares correlatas, às quais adiro, conforme art. 108, §1º, do Código de Processo Penal.

Rejeito, pelas razões acima expostas, as alegações formuladas pela D. Defesa de DAURIO SPERANZINI JUNIOR (evento 858), FREDERIK KNUDSEN (evento 860), MIGUEL ISKIN (evento 861) e IVAN CONSOLI RENO (evento 871).

Determino, assim, o prosseguimento do feito.

Diligencie a Secretaria data para realização da audiência de instrução e julgamento, no presente feito, certificando.

Após, voltem-me conclusos para designação da audiência.” (2782685, p.22 - grifamos)

Assim, não resta dúvida acerca da validade dos atos jurídicos praticados na esfera criminal e, portanto, da legalidade da gênese das provas apresentadas pela CPAR, tanto daquelas oriundas do judiciário, quanto daquelas obtidas administrativamente, por meio de auditorias da CGU e do TCU, por exemplo.

63. A Comissão processante ainda esclarece que o argumento de contaminação total da investigação é equivocado, com base nos seguintes fundamentos:

Quanto ao item ‘b’, também não está correta a afirmação de que *as apurações de irregularidades no INTO se iniciam com a colaboração premiada de César Romero*. Conforme esclarecido na Nota Técnica n. 367/2023, que recomendou a instauração do presente PAR, a Operação Fatura Exposta foi um desdobramento das Operações Calicute e Eficiência e que, em decorrência da segunda, o MPF apresentou a Denúncia (fls. 74-134, 21642452164245) que redundou na Ação Penal nº 0503870-31.2017.4.02.5101 e que se restringiu às práticas de corrupção passiva e ativa ocorridas no âmbito da SES/RJ. Os fatos envolvendo o INTO não foram objeto dessa denúncia, visto ainda estarem, à época, sob investigação para levantamento da materialidade delitiva. (2794228, §§ 4º e 10)

Nesse sentido, segue trecho da Denúncia apresentada pelo MPF no âmbito da Operação Ressonância:

1.1 – DOS DESDOBRAMENTOS DA OPERAÇÃO FATURA EXPOSTA.

Após a deflagração da fase ostensiva da Operação Fatura Exposta, que redundou nas prisões de MIGUEL ISKIN, GUSTAVO ESTELLITA e do ex-Secretário de Saúde do Estado do Rio de Janeiro SÉRGIO CÔRTEZ, ocorreram avanços significativos nas investigações, em razão do trabalho organizado de diversos órgãos de controle:

- o Conselho de Defesa Administrativa Econômica (CADE);
- o Tribunal de Contas da União (TCU); e
- a Controladoria-Geral da União (CGU).

Como será detalhado adiante, o CADE celebrou acordo de leniência com uma das empresas participantes do cartel de empresas da área da saúde, tendo produzido extenso material probatório.

(...)

Importante registrar que as conclusões alcançadas pelos três órgãos de controle se complementam, uma vez que as análises realizadas pelas equipes do TCU e da CGU vieram a corroborar, de forma independente, as diversas evidências de manipulação dos procedimentos licitatórios relatadas no acordo de leniência firmado perante o CADE. (2777918, pp. 10/11)

(Grifamos)

Conforme se verifica, não está correto o relato da Defesa de que as apurações de irregularidades no INTO se iniciam com a colaboração premiada de César Romero, que nem são referidas pelo Parquet, o qual se refere apenas às colaborações de empresas com o CADE. Portanto, a base da Operação Ressonância são as auditorias do TCU e da CGU, cujos achados corroboraram os acordos de leniência de empresas com o CADE, e não o

acordo do Sr. César Romero com o MPF.

Ademais, cumpre registrar que dos 26 pregões fraudados pela acusada descritos no Termo de Indiciação, somente 2 foram ocorreram no âmbito da SES/RJ (decorrentes da Operação Fatura Exposta), os outros 24 ocorreram no INTO (fora do escopo da Operação Fatura Exposta e no âmbito da Operação Ressonância).

64. Tais conclusões foram ratificadas pela Secretaria de Integridade Privada (SIPRI), conforme se extrai da Nota Técnica nº 1332/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 4037120). Veja-se:

5.28. Quanto à alegação de que o PAR decorreria diretamente do acervo probatório da Operação Fatura Exposta, exclusivamente da colaboração premiada de César Romero, sem provas autônomas e sem indícios mínimos de autoria, materialidade e nexos causal em relação à empresa, verifica-se que a tese não se sustenta. Conforme registrado pela CPAR no Relatório Final, o Termo de Indiciação não se apoia exclusivamente em elementos oriundos da Operação Fatura Exposta, nem em meras declarações prestadas em colaborações premiadas ou acordos de leniência.

5.29. Ao contrário, a CPAR apontou diversos elementos probatórios independentes e convergentes que indicam a atuação da empresa nas irregularidades apuradas. Entre esses elementos, constam mensagens eletrônicas entre funcionários da acusada e de outras empresas sobre fraudes a licitações; e-mails que revelam a coordenação de empresas supostamente concorrentes; documentos de licitações, propostas comerciais, laudos e papéis apresentados nos certames, com conteúdo indicativo de conluio; registros de transferências bancárias; pagamentos direcionados a empresas no exterior; agendas e anotações apreendidas pela Polícia Federal; além de achados produzidos em auditorias da CGU e do TCU. Trata-se, portanto, de conjunto probatório mais amplo, formado por fontes diversas, apto a afastar a alegação de inexistência de provas autônomas e de ausência de nexos entre os fatos apurados e a conduta da empresa.

5.30. A CPAR, assim, refutou a aplicação da "*Teoria dos Frutos da Árvore Envenenada*", afirmando que existem elementos autônomos e independentes que sustentam as acusações, e que as investigações não dependem unicamente da colaboração premiada de César Romero no âmbito da Operação Fatura Exposta.

5.31. Também não procede a alegação de que a decisão do CNJ, relativa à atuação do magistrado na esfera criminal, teria o efeito de contaminar automaticamente as provas utilizadas neste PAR. A defesa menciona irregularidades atribuídas ao magistrado na condução de colaborações premiadas de Sérgio Côrtes e Fernando Cavendish. Entretanto, conforme consignado pela CPAR no Relatório Final, tais colaborações não foram utilizadas como fundamento probatório do presente processo administrativo. Desse modo, ainda que se considerassem as irregularidades apontadas pela defesa na condução desses atos processuais, elas não teriam repercussão direta sobre o acervo probatório efetivamente empregado no PAR.

5.32. Além disso, a decisão do CNJ é restrita ao âmbito administrativo e disciplinar do Poder Judiciário (art. 103-B, § 4º, da CF), não podendo este órgão intervir em decisões judiciais para corrigir eventuais vícios. O julgamento analisou a conduta funcional do magistrado. Não houve declaração de nulidade geral das provas produzidas nos processos judiciais sob sua condução. A aposentadoria compulsória não implica, por si só, invalidade automática de atos jurisdicionais anteriormente praticados.

5.33. A invalidação de prova exige decisão judicial específica no processo competente, exigindo reconhecimento prévio da ilicitude da prova originária, demonstração do nexo de causalidade entre a prova ilícita e as provas derivadas e inexistência de fonte independente, nos termos do art. 157, § 1º, do Código de Processo Penal. A defesa não apresentou decisão judicial que tenha declarado ilícitas as provas utilizadas neste PAR. Pelo contrário, consta dos autos que o juízo competente procedeu à ratificação dos atos instrutórios. A defesa não demonstrou que houve revogação dessa ratificação.

5.34. Por essas razões, **não procede** a alegação de invalidade intrínseca do acervo probatório e de ilicitude por derivação e a inexistência da Teoria da Fonte Independente no caso concreto.

65. No âmbito desta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União, concordo com os fundamentos supratranscritos, haja vista representarem a melhor interpretação jurídica dos fatos à luz da norma de regência. Com efeito, a preliminar suscitada não merece amparo, conforme razões a seguir expostas.

66. Inicialmente, destaco que o precedente suscitado pela defesa (AgRg no HC 223746/PR, 2ª Turma, Relator Min. GILMAR MENDES) não se aplica à hipótese dos autos, tendo em vista o Acórdão proferido nos autos do HC 203261/RJ, 2ª Turma, Relator Min. GILMAR MENDES (SEI nº 2782680, fl. 1), que examinou o caso concreto e determinou a análise e eventual convalidação dos atos após remessa ao Juízo competente. Veja-se:

“Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a presidência do Senhor Ministro Nunes Marques, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria, julgar prejudicada a liminar e concedeu a ordem de habeas corpus para declarar a incompetência do Juízo da 7ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro para processar e julgar as ações penais relativas à Operação Fatura Exposta (processos 0503870-31.2017.4.02.5101, 0506899-55.2018.4.02.5101 e 0507160-20.2018.4.02.5101), Operação Ressonância (processos 0507064-05.2018.4.02.5101 e 0506921-16.2018.4.02.5101) e Operação S.O.S. (processo 0507310-98.2018.4.02.5101), determinando que os referidos feitos sejam livremente distribuídos na Justiça Federal do Rio de Janeiro. Prosseguindo, determinou, nos termos do art. 567 do CPP, que os autos deverão ser remetidos ao juízo competente, o qual deverá decidir sobre a convalidação, ou não, dos atos decisórios, nos termos do voto do Relator.” (grifos acrescidos)

67. Neste sentido, os autos do processo criminal foram redistribuídos à 3ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, que atendeu à determinação da Suprema Corte, analisando e convalidando os atos já praticados, conforme trecho seguinte (SEI nº 2782685, fl. 22):

Assim sendo, homologo os atos praticados pelo D. Juízo da 7ª Vara Federal Criminal, notadamente as decisões de recebimento de denúncia e de rejeição da absolvição sumária dos acusados, bem como as demais proferidas, incluindo-se aquelas proferidas nas medidas cautelares correlatas, às quais adiro, conforme art. 108, §1º, do Código de Processo Penal. Rejeito, pelas razões acima expostas, as alegações formuladas pela D. Defesa de DAURIO SPERANZINI JUNIOR (evento 858), FREDERIK KNUDSEN (evento 860), MIGUEL ISKIN (evento 861) e IVAN CONSOLIRENO (evento 871).

68. Sobredita decisão de convalidação foi objeto de oposição de Embargos Declaratórios pelos advogados de defesa, o que ensejou nova decisão judicial da 3ª VFCrim (SEI nº 2782689, fls. 7-8), na qual mantiveram-se inalterados os efeitos e fundamentos da decisão embargada. *In verbis*:

De se notar que a deliberação de convalidação de decisões anteriores, como é cediço, não implica em que haja rejulgamento - pois que, por evidente, aí não se estaria diante de convalidar ou não, mas de rededecidir os temas tidos como objeto; **a deliberação de convalidação ou não de decisões anteriores implica em averiguar se nas manifestações judiciais precedentes há eiva, caso em que não haverá sua convalidação, ou não, caso em que serão convalidadas.**

Esta última foi a conclusão do Juízo, ao aquilatar que não havia defeitos, pelo que decidiu pela convalidação, como anteriormente mencionado.

No que tange à alegada omissão quanto à Teoria do Juízo Aparente e sua aplicabilidade no caso, *permissa venia* à D. Defesa, a insurgência não prospera, eis que o tema foi devidamente analisado no decisor [...] (grifos acrescidos)

69. Neste sentido, a hipótese dos autos se distingue do precedente suscitado pela defesa, haja vista a expressa determinação de que o Juízo da 3ª VFCrim da SJRJ analisasse a possibilidade de convalidação dos atos já realizados, proferida pela mesma Relatoria, que se orientou pelos detalhes específicos do caso concreto. Assim, afastar tal determinação para aplicar um precedente dissociado dos fatos ora apurados implicaria em ofensa à segurança jurídica. Eventual vício relacionado à 7ª VFCrim foi sanado pela posterior análise e convalidação dos atos pelo Juízo da 3ª VFCrim, de forma isenta e independente, sobre o qual não foi imputado nenhum indício ou suspeita de parcialidade.

70. Superado o debate envolvendo a validade do compartilhamento e convalidação de provas, forçoso observar que o Termo de Indiciação (SEI nº 3416934) individualiza as condutas de forma irretocável, identificando os atos lesivos praticados e correlacionando com o acervo probatório, as quais passarão por exame de mérito neste parecer, em momento adequado.

71. Nos termos do art. 17 da IN nº 13/2019, exige-se que a Indiciação descreva clara e objetivamente o ato lesivo imputado ao ente privado, indicando circunstâncias relevantes, além de apontar provas que amparam o entendimento da Comissão pela ocorrência do ato lesivo imputado e o enquadramento legal da infração administrativa, em tese, praticada pela empresa.

72. Para a análise dos presentes fatos, foram utilizadas agendas e blocos de notas apreendidos pela Polícia Federal na residência de operadores financeiros, com registros contábeis de propinas indicando alcunhas (como "Xerife", "Texwiller"; "Silver Star" e "Lucky Lucky") vinculadas aos sócios da OSCAR ISKIN. A Comissão processante também destacou, no Termo de Indiciação (SEI nº 3416934, item 216), que os sócios da acusada admitiram, em sede judicial, a realização de pagamentos aos agentes públicos, sustentando tratarem-se de custeio de campanhas políticas.

73. O acervo probatório foi devidamente correlacionado com a tipicidade administrativa aplicável à espécie, sem qualquer omissão, contradição ou obscuridade que impedisse a exata compreensão das pessoas jurídicas investigadas.

74. Portanto, descabidas as alegações de cerceamento de defesa, haja vista a absoluta possibilidade identificação das condutas imputadas ao ente privado, que, acompanhado por seus advogados devidamente habilitados nos autos, teve oportunizada a ampla defesa e o contraditório efetivo, usufruindo de tal faculdade sem qualquer prejuízo.

75. Quanto à alegada ilicitude por derivação (teoria dos frutos da árvore envenenada), a CPAR esclareceu oportunamente que o argumento de contaminação total da investigação é equivocado, pontuando que o acervo probatório obtido através de compartilhamento foi convalidado judicialmente, além de terem sido produzidas provas administrativas independentes. A base da investigação foram as auditorias da CGU e TCU e acordos de leniência de empresas com o CADE.

76. O processo administrativo de responsabilização constitui o instrumento pelo qual a Administração Pública, ao tomar conhecimento de atos lesivos sob sua competência, apura a ocorrência de infrações e a responsabilidade de seus autores. Pautado em um rigoroso juízo de admissibilidade, o procedimento visa preservar a eficiência da máquina pública e resguardar empresas inocentes, observadas as diretrizes do Manual de Responsabilização de Entes Privados. Veja-se:

Corolário do constitucionalismo global, o atualmente denominado princípio constitucional anticorrupção orienta o direito fundamental, coletivo e transversal à luta contra a corrupção. Nascida no âmago desse direito, a Lei nº 12.846/2013, integrante dos microssistemas extrapenais anticorrupção e de tutela coletiva, reconhece o protagonismo da pessoa jurídica no debate sobre o fenômeno corruptivo, por ser agente multiplicador de valores econômicos, sociais e políticos. Assim, a LAC definiu institutos com efeitos práticos relevantes para desencorajar atuações negativas e fomentar atuações positivas por parte das empresas, das quais se espera desempenho ativo na árdua tarefa de prevenir e combater a corrupção, visando colaboração efetiva com o fortalecimento da democracia, da república e do Estado de direito nacionais.^[1]

77. Desta forma, “[...] a LAC não se limita a dotar o Estado de novas formas de sanção a pessoas jurídicas. Trata-se do estabelecimento de uma verdadeira política pública, voltada para **fomentar uma cultura empresarial mais ética**. Trata-se da política de promoção de integridade no setor público e privado.” (Manual de Responsabilização de Entes Privados, fl. 12; grifos acrescidos).

78. No presente caso, corroboro o entendimento da Comissão processante e da área técnica, pois verifico que as provas são juridicamente válidas, tendo sido submetidas ao escrutínio do Poder Judiciário, além de estarem correlacionadas com os fatos expostos no Termo de Indicação (SEI nº 3416934), não tendo a defesa comprovado o prejuízo alegado.

79. Nestes termos, recomendo a rejeição da preliminar suscitada pelo ente privado, pois não se constatou nenhum vício de forma nem tampouco efetivo prejuízo suportado pela pessoa jurídica processada, devendo imperar o princípio *pas de nullité sans grief*. Pelo contrário, o processo observou rigorosamente as diretrizes normativas atinentes à espécie.

Argumento 02: Da alegada prescrição da pretensão punitiva

80. A empresa sustenta que a pretensão punitiva do Estado teria ocorrido em 2022, baseando-se no transcurso do prazo de cinco anos previsto na LAC, contado a partir da ciência institucional dos fatos pela CGU em novembro de 2017. Prosseguindo, refuta a aplicação da teoria da infração continuada aos 26 procedimentos licitatórios, defendendo que cada certame constitui um fato isolado e independente, o que impediria o deslocamento do marco inicial para a data da última licitação. Por fim, argumenta que marcos interruptivos criminais, como o Inquérito Policial de 2017, seriam nulos e ineficazes por derivarem de investigação conduzida por juízo considerado incompetente e parcial, além de alegar que apurações voltadas a pessoas físicas não interromperiam o prazo prescricional em relação à pessoa jurídica.

81. A análise do prazo prescricional foi feita em tópico próprio, onde manifesto conclusão no sentido de que a extinção da punibilidade dos fatos pela ocorrência da prescrição ficará caracterizada a partir dos dias **4 de maio de 2028**, para as infrações previstas na LAC, e **15 de janeiro de 2032**, para as infrações previstas na Lei do Pregão, salvo novos marcos interruptivos, razão pela qual considero que os argumentos da indiciada já foram analisados de forma completa e exauriente, não havendo necessidade de esclarecimentos adicionais.

82. Neste sentido, entendo que não se constatou, na hipótese dos autos, lapso temporal superior ao prazo prescricional, consideradas as causas suspensivas e interruptivas, motivo pelo qual considero que o processo esteja apto à análise de mérito.

B) DO MÉRITO

Argumento 03: Da responsabilidade jurídica do ente privado

83. A defesa impugna a materialidade do cartel e da fraude, alegando ausência de prova robusta e interpretação equivocada de práticas usuais do setor médico-hospitalar. Sustenta que transferências entre empresas não configuram, por si sós, ilícito, dada a normalidade de consignações, subcontratações e financiamento de estoque no setor. Atribui erros de grafia e formatação idênticos ao uso de material padronizado do fabricante por distribuidores distintos, afastando o nexo com conluio. Alega que as cartas de solidariedade decorreram de exigência editalícia, transferindo a responsabilidade por eventual restrição à competitividade ao órgão licitante, por ausência de prova de participação na elaboração do edital.

84. O ente privado ainda contesta a conclusão sobre a empresa LÓGICA como “laranja”, pois se apoiaria em colaboração premiada descredenciada, e-mail com boleto e transferência bancária. Assim, sustenta que elementos indiciários, isolados, não comprovariam interposição societária nem destinação irregular de valores. Aponta ausência de vínculo societário formal e rastreamento financeiro incompleto, com substituição da prova por presunção.

85. No que se refere à alegada insuficiência probatória, ausência de nexo causal e de participação nos atos lesivos, a Comissão processante analisou os argumentos e manifestou, através de seu Relatório Final (SEI nº 3678787), as seguintes conclusões:

O Termo de Indicação (TI) contém 31 páginas com, dentre outros elementos de prova, 79 imagens de documentos variados com o seguinte conteúdo probatório:

1. e-mails contendo troca de mensagens entre funcionários da Oscar Iskin e outras empresas fraudando licitação;
2. e-mails de funcionários da acusada tratando da lucratividade das “comissões” em licitação que sequer a Oscar Iskin participou, evidenciando que liderava outras empresas que “concorriam” nos pregões apresentados no TI;
3. mensagem de e-mail de funcionário da Oscar Iskin enviando boletos de pagamento em favor da acusada para que a empresa Lógica os pagasse, a título de “sinal” (outras provas em conjunto com essa evidenciaram que a lógica era utilizada pela Oscar Iskin como “laranja” ou interposta pessoa);
4. trocas de mensagens e agendamentos de reuniões por celular entre o sócio da acusada Miguel Iskin e autoridades como Governador do Rio de Janeiro e o Secretário Estadual de Saúde;
5. diversos trechos de editais de licitação, propostas de empresas, cópia de laudos técnicos, documentos apresentados pelas empresas participantes dos certames, todos demonstrando algum tipo de fraude comprovando a existência de conluio entre as empresas lideradas pela acusada e entre essa e a administração pública;

6. transferência de recursos da ordem de 2 milhões da Oscar Iskin para a empresa Lógica, obtida por meio de afastamento de sigilo bancário;
7. licitações em que os pagamentos, ao invés de serem feitos em favor do vencedor do certame, foram realizados em favor de empresas “offshore” comandadas por Miguel Iskin no exterior;
8. transferências bancárias de licitante integrante do “clube do pregão internacional” (sem atividade econômica comprovada) para empresa (também sem atividade econômica comprovada) cujos sócios são funcionários da Oscar Iskin. Ressalte que foi encontrado o contato do sócio da licitante no telefone de Miguel Iskin, sócio da acusada;
9. agendas e blocos de notas apreendidos pela Polícia Federal na residência do operador financeiro Luiz Carlos Bezerra com diversos apontamentos de recolhimento de valores referenciados por meio de nomes como: “Xerife”, “Texwiller”; “Silver Star” e “Lucky Lucky”. (2794228, pp. 13 a 16, item ii). Esses nomes eram alcunhas utilizadas pelo sócio da Oscar Iskin, Miguel Iskin, confirmado inclusive, por Cesar Romero (subsecretário de saúde do estado), em âmbito de colaboração premiada.

As imagens no parágrafo anterior foram extraídas das seguintes fontes: análise de 26 licitações realizadas por auditores da Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU); acordos de leniência celebrados pelo Ministério Público Federal (MPF) e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) com pessoas naturais e jurídicas; e documentos apreendidos pela Polícia Federal no âmbito da Operação Ressonância. Ou seja, trata-se de um conjunto probatório robusto, convergente e oriundo de fontes independentes.

Impende lembrar que a acusada foi indiciada por

- a) fraudar, ora liderando e coordenando as empresas integrantes do “clube do pregão internacional”, ora participando diretamente dos certames, o caráter competitivo de vinte e seis procedimentos licitatórios realizados na modalidade Pregão, quais sejam: 124/2006, 132/2007, 133/2008, 135/2006, 146/2007, 147/2007, 171/2007, 22/2008, 23/2008, 123/2008, 135/2008, 137/2008, 130/2009, 131/2009, 138/2009, 153/2009, 161/2009, 180/2010, 193/2010, 76/2013, 019/2012, 51/2013, 202/2013, 93/2013, 79/2014 e 98/2014, sendo dois deles na Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro (SES/RJ), e os demais no Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad – INTO, incidindo no art. 7º da Lei nº 10.520/2002;
- b) Utilizar a empresa LÓGICA ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA., CNPJ 01.731.293/0001-40, como “laranja” ou interposta pessoa da empresa nos pregões 149/2014, 60/2015 no INTO, incidindo nos atos lesivos previstos no art. 5º, incisos III e IV, ‘a’, da Lei nº 12.846/2013;
- c) Fraudar o caráter competitivo dos pregões 79/2014 e 98/2014, incidindo no ato lesivo previsto no art. 5º, inciso IV, ‘a’, da Lei nº 12.846/2013;
- d) Dar vantagem indevida aos agentes públicos Sérgio de Oliveira Cabral Santos Filho, Sérgio Luiz Côrtes da Silveira César Romero Vianna Junior, por meio de 35 (trinta e cinco) aportes de pagamento indevido, totalizando a quantia de R\$ 16.260.000,00 (dezesesseis milhões duzentos e sessenta mil reais), incidindo no ato lesivo previsto no art. 5º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013;

Um juízo sumário cotejando as condutas praticadas pelas acusadas elencadas nos itens de ‘a’ a ‘d’ com os pontos de 1 a 9 enumerados acima, é suficiente para concluir que o conjunto probatório é coeso e evidencia a participação da Oscar Iskin nos atos lesivos supra, ou seja, o oposto do que foi declarado pela acusada no presente argumento. Para uma análise profunda e detalhada, basta uma leitura completa das 31 páginas do Termo de Indiciação, para que se verifique que o *standard* probatório é mais que suficiente e que, à luz da ausência de desconstituição pela Defesa das provas que foram apresentadas pela CPAR no documento em epígrafe, não resta nenhuma dúvida de que a acusada perpetrou os atos acima descritos.

A análise ora realizada também se aplica aos **argumentos ‘h’**, “As provas dos autos não evidenciam e nem apontam qualquer participação da Defendente. Nada prova que as supostas irregularidades verificadas na condução do certame constituíram um subterfúgio para auferir vantagem ilícita em proveito da Defendente ou que contou com sua participação;” e **‘i’**, “Ausência de embasamento documental ou mesmo da realidade.”

Da mesma forma, essa análise também se aplica aos argumentos **‘j’**, “Documentos vazios; narrativas frágeis e contraditórias; relato acusatório fraco” e **‘k’**, “Ausência nos autos de provas diretas e indiretas - não há evidências que demonstrem, inequivocamente, a existência (ou sequer de sua participação) de um conluio. (ii) não existem documentos ou relatos que permitem formar uma convicção sobre a existência de um fato.”.

Pelo exposto, os argumentos **‘a’**, **‘h’**, **‘i’**, **‘j’** e **‘k’** não devem prosperar.

86. Compulsando os autos, verifico que a Comissão processante realizou uma análise individualizada de cada um dos pregões impugnados pela defesa. Para cada certame, a CPAR contrastou as alegações da empresa com as evidências de auditoria da CGU e do TCU, como o uso de “cartas de solidariedade” para restringir a competição e semelhanças gráficas e redacionais em propostas que indicavam conluio. A CPAR observou que a defesa apresentou argumentos sobre o Pregão nº 75/2013, mas informou que não analisaria tal ponto por ser irrelevante, já que a empresa não foi indiciada por este certame específico.

87. A CPAR também refutou a tese de autonomia da empresa LÓGICA, apresentando provas de fluxos financeiros de mais de R\$ 2 milhões, e-mails com boletos de cobrança de “comissões” e registros de reuniões que demonstram o vínculo com a OSCAR ISKIN (SEI nº 2777918, fls. 193/196).

88. Por fim, a Comissão analisou a alegação de ausência de prova de repasses a agentes públicos, apontando as agendas do operador financeiro Luiz Carlos Bezerra com registros vinculados ao sócio da empresa e a própria narrativa dos sócios em sede judicial, onde admitiram pagamentos (embora alegassem “caixa dois” eleitoral).

89. Ratificando tais conclusões, a área técnica exarou a Nota Técnica nº 1332/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, apontando a análise completa e exauriente realizada no caso em apreço. Veja-se:

5.59. Verifica-se que a CPAR já enfrentou os argumentos defensivos, especialmente quanto à alegada fragilidade do conjunto probatório e à imputação de uso da empresa Lógica como interposta pessoa, ao sustentar que o Termo de Indiciação se apoia em acervo probatório amplo, coeso e convergente, formado por documentos, e-mails, dados bancários, auditorias da CGU e do TCU, elementos apreendidos pela PF e informações oriundas de acordos de leniência e colaboração devidamente corroboradas por fontes independentes.

5.60. A Comissão também rebateu a tese de insuficiência de provas ao afirmar que, em hipóteses de conluio entre licitantes com participação de agentes públicos, a comprovação pode resultar do somatório de múltiplos elementos concordantes, e não necessariamente de prova direta única.

5.61. No tocante à empresa Lógica, a Comissão consignou, de modo específico, a existência de elementos que corroborariam sua utilização como interposta pessoa, tais como atas de pregão, registros de reuniões, mensagens eletrônicas e transferências bancárias.

5.62. Quanto à carta de solidariedade, a CPAR explicou que, por constituir medida excepcional e potencialmente restritiva à competitividade do certame, demanda justificativa técnica pormenorizada, o que não foi o caso. Além disso, a participação de agentes públicos em conluio com os licitantes membros do "clube do pregão internacional" também afasta a alegação de que eventual restrição à competitividade deva ser imputada exclusivamente ao órgão licitante.

5.63. De igual modo, as semelhanças de grafia e formatação entre propostas indicam que os documentos podem ter sido elaborados pela mesma pessoa ou empresa, e não de forma autônoma por licitantes distintos. Como consignado no Termo de Indiciação (3416934, item 149., p. 22), “o modelo dessas propostas, mesmo idênticas entre si, são completamente distintas do modelo sugerido pelo INTO, o qual foi seguido pelas outras três empresas que apresentaram propostas comerciais”, o que afasta a alegação de que tais semelhanças decorreriam de documentos padronizados fornecidos pelo fabricante. Ao contrário, os documentos coincidiam entre si e divergiam do modelo adotado pelo órgão licitante e observado pelos demais licitantes estranhos ao denominado “clube do pregão internacional”. Examinados em conjunto com os demais elementos dos autos, esses aspectos reforçam o quadro indiciário e corroboram as irregularidades apuradas no caso.

5.64. Por essas razões, **não procede** a alegação de fragilidade das provas do cartel e da fraude.

90. Com efeito, as conclusões expostas pela Comissão processante e ratificadas pela área técnica apresentam a solução jurídica mais adequada ao caso concreto, à luz da norma de regência. Assim, corroboro o entendimento firmado, conforme fundamentos a seguir elencados.

91. Inicialmente, cumpre destacar que a Lei Anticorrupção não exige demonstração de dolo, orientando-se pela responsabilidade objetiva, mediante demonstração do nexo de causalidade entre o ato lesivo praticado contra a Administração Pública e a ofensa ao bem jurídico tutelado.

92. Neste sentido, a primeira análise está direcionada aos argumentos defensivos contra a imputação de **fraudes licitatórias praticadas entre 2006 e 2015, nos pregões 124/2006, 135/2006, 146/2007, 147/2007, 171/2007, 22/2008, 23/2008, 123/2008, 135/2008, 137/2008, 130/2009, 131/2009, 138/2009, 153/2009, 161/2009, 180/2010, 193/2010, 19/2012, 51/2013, 93/2013, 202/2013, 79/2014, 98/2014, 149/2014 e 60/2015, no âmbito do INTO e da SES/RJ**, os quais, reitero, devem ser interpretados como infração continuada, consideradas as condições de tempo, lugar, modo de execução e demais peculiaridades do caso.

93. Conforme supracitado, a CPAR realizou uma análise individualizada de cada certame, correlacionando indícios e provas que demonstram a atuação concertada do “clube do pregão internacional” sob liderança e coordenação da OSCAR ISKIN E CIA LTDA. As conclusões da Comissão processante, portanto, não se baseiam em ilações, mas numa análise holística dos fatos corroborados pelo amplo acervo probatório carreado aos autos (SEI nº 3678787, análise do argumento 5).

94. Cumpre observar que o presente PAR não se destina a apurar as condutas da pessoa física Miguel Iskin, as quais são objeto de análise nas ações penais em trâmite, propostas pelo MPF, mas o uso da pessoa jurídica OSCAR ISKIN no comando do “clube do pregão internacional”, inclusive valendo-se de outras empresas para repasse de valores, nas quais Miguel Iskin e pessoas de sua confiança também figuram no quadro diretivo e societário, o que serve como elemento de corroboração dos atos lesivos praticados pelo ente privado ora investigado, juntamente com os e-mails enviados por funcionários da empresa e demais indícios e provas coligidos.

95. Verifico, ademais, que o acervo probatório é integralmente válido à luz da norma jurídica, produzido em observância às formalidades legais do direito administrativo sancionador e sob o crivo das garantias constitucionais. Dentre as provas, existem aquelas produzidas pela auditoria da CGU e do TCU, além das compartilhadas judicialmente, as quais foram convalidadas pelo órgão competente (3ª VFCrim da SJRJ) após decisão que reconheceu inexistir hipótese de prevenção da 7ª VFCrim da SJRJ para análise dos fatos. **O Supremo Tribunal Federal determinou expressamente a possibilidade de convalidação no caso concreto.**

96. Apesar do argumento de nulidade por derivação suscitado pela defesa, não foi trazida prova de que a instância judicial tenha anulado tais provas, fugindo ao escopo da Administração Pública tal controle jurisdicional, que compete exclusivamente ao Poder Judiciário.

97. Na hipótese dos autos, os atos e procedimentos judiciais realizados (busca e apreensão, quebras de sigilo telemático e bancário, auditorias, análises de procedimentos licitatórios, entre outros) gozam de plena eficácia, cujo compartilhamento com esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União seguiu o rito legal, estando aptos ao uso

para formação da convicção do julgador, conforme analisado em tópico preliminar específico.

98. De acordo com a tese pretendida pela defesa, todos os achados de auditoria envolvendo a documentação apreendida em procedimento de busca e apreensão e a partir de quebra do sigilo telemático, bancário e fiscal, além dos demais indícios de atuação concertada sob liderança da OSCAR ISKIN seriam mera coincidência e, portanto, inaptos a sustentar uma decisão sancionatória.

99. Contudo, no direito administrativo sancionador, é admissível a responsabilização com base em indícios plurais, coerentes e convergentes, desde que motivadamente apreciados, sendo legítima a aplicação supletiva de técnicas de valoração da prova (art. 15 do CPC). Em analogia ao direito penal, os indícios constituem meio de prova idôneo (art. 239 do CPP), desde que o conjunto probatório conduza, de forma lógica e segura, à comprovação da autoria e da materialidade do ilícito, como é o caso, independentemente de prova direta.

100. Neste sentido, ressalto a jurisprudência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). *In verbis*:

[...] O propósito deste voto-vogal é unicamente tecer alguns comentários adicionais a respeito dos **cartéis em licitação**, em particular no que toca o uso de provas indiretas pelas autoridades da concorrência.

2. Tratam-se de acordos secretos por natureza. Neste sentido, exigir a existência de “prova direta” para toda e qualquer condenação de cartel significa (i) aceitar a impunidade de diversos cartéis, que não deixam traços evidentes através de material probatório explícito; e (ii) incentivar uma ainda maior profissionalização dos cartéis, que, pela própria natureza de acordos secretos, evitam deixar rastros do acordo ilícito.

3. É exatamente por este motivo que os fóruns internacionais especializados em defesa da concorrência têm dedicado enormes esforços no estudo e no debate das “provas indiretas”, em particular no terreno dos cartéis em licitação.

4. Em complemento ao importante estudo da OCDE, de 2009, citado pelo Conselheiro-Relator (OCDE. “Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas”. Fevereiro, 2009), sou testemunha de uma série de outros e novos estudos e discussões desenvolvidos nos últimos anos por organismos internacionais e autoridades da concorrência de todo mundo. A título de exemplo, cito: (i) **OCDE** (*Ex-officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels*, 2013); (ii) **UNCTAD** (*Competition policy and public procurement*, 2012); (iii) diversos *papers* e apresentações no âmbito da **ICN**, disponível no *website* da instituição; (iv) além de ser um tema recorrente no fórum dos **BRICS**, sobretudo na Rússia.

5. Todos estes estudos possuem uma mensagem importante em comum: os cartéis em licitação estão cada vez mais sofisticados e a compreensão dos mecanismos de colusão é essencial para o combate destas condutas anticompetitivas.

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

7. É neste sentido também que indica a experiência internacional: “*the better practice is to use circumstantial evidence holistically, giving it cumulative effect, rather than on an item-by-item basis*” (OCDE, *Prosecuting Cartels without Direct Evidence*, 2006). Ou seja, **recomenda-se uma visão holística das provas “indiretas” (ou “circunstanciais”), de modo a conceder-lhes um efeito cumulativo e não item-a-item**. É o que se chama na doutrina de “fatores adicionais” (“*factor plus*”), conforme aponta estudos do Prof. William Kovacic, ex-presidente do FTC norte-americano (William Kovacic, *The identification and proof of horizontal agreements under the antitrust laws*, *Antitrust Bulletin*, n. 28, 1993, pp. 5-81).

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

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

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

11. Na sequência das discussões judiciais em recurso à decisão da CFC, a Suprema Corte mexicana esclareceu que “*no es extraño, que para estos casos, los distintos operadores del control de la competencia, acudan de manera primordial a la integración de las llamadas pruebas indirectas o pruebas circunstanciales, cuya valoración adquiere una especificidad particular en este ámbito*” (AR 624/2012, fl. 109).^[2]

12. Com relação especificamente às provas indiretas, salientou que: “*dentro de las llamadas pruebas indirectas,*

cobra especial relevancia el parámetro probatorio de conductas económicas injustificadas en determinado mercado, respecto de cuya existencia no es posible extraer un motivo razonable, y en consecuencia, se presume que la explicación sólo es una concertación o acuerdo ilícito. Junto a ello, se mencionan también de manera importante la existencia de pruebas de comunicación directa, entre los agentes económicos involucrados en los acuerdos” (AR 624/2012, fl. 109 – grifou-se).[3]

13. A partir desses pressupostos, a Suprema Corte mexicana decidiu por “*determinar válidamente, que la conclusión de la Comisión [CFC] que se contiene en la resolución reclamada, en el sentido de tener por acreditada la existencia de la práctica monopólica, no transgrede los derechos fundamentales que aduce la quejosa, en la medida en que, del oficio de probable responsabilidad, la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez y, la resolución reclamada de diez de junio de dos mil diez, se desprende que la evidencia indirecta recabada, demostró la existencia de un acuerdo entre los agentes económicos investigados, con la finalidad de coordinar posturas en las licitaciones de medicamentos del Instituto Mexicano del Seguro Social, lo cual actualizó el supuesto normativo, que prevé la fracción IV, del artículo 9, de la Ley Federal de Competencia Económica” (AR 624/2012, fl. 223 – grifou-se).[4]*

14. Este precedente da Suprema Corte mexicana é extremamente relevante no sentido de que demonstra o avanço da jurisprudência estrangeira em consentir na utilização do conjunto de provas indiretas como evidência passível de fundamentar a condenação em casos de conduta anticompetitiva concertada.

(CADE/MJ, Processo Administrativo nº 08012.001273/2010-24, Voto do Conselheiro PAULO BURNIER DA SILVEIRA - SEI nº 0109881.

Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yMNIw8y8MuywAazLKHnW8BcjG7pzHcckCNXjUTOERtWuQUwe0GPYS--Cqeq9NgjtXylpKCJ7L9ZpuBf3bvr5rS. Acesso em 7 jul. 2026)

101. Mencionado precedente evidencia que, em matérias envolvendo práticas colusivas e simulação de competitividade, a formação do convencimento administrativo decorre da análise conjunta e cumulativa de indícios circunstanciais, cuja convergência lógica é suficiente para caracterizar o ilícito, dispensando a existência de prova direta. Tal compreensão reforça a legitimidade da metodologia adotada no presente caso, na qual o acervo probatório foi apreciado de forma sistêmica, revelando padrão consistente de atuação coordenada apto a sustentar a responsabilização administrativa.

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

103. Na presente análise, há grande variedade de elementos probatórios e indiciários que conduzem à inafastável conclusão de atuação concertada em processos licitatórios para controle de mercado, sob liderança da OSCAR ISKIN, violando a primazia do interesse público. Depoimentos de colaboradores, como relatos de César Romero (ex-Subsecretário da Saúde) e outros representantes de empresas (como Leandro Rosa Camargo, da PER PRIMA) descreveram o rodízio entre empresas para que cada uma vencesse na sua vez.

104. Em igual sentido, as declarações do colaborador Norman Pierre Günther descrevem como era feita a divisão de mercado pela OSCAR ISKIN, entre as fabricantes MAQUET DO BRASIL, DRAGER e STRYKER, cada qual em seu segmento, conforme detalhado em Termo de Colaboração (SEI nº 2781011, Evento 3 - OUT2).

105. Assim, de forma independente, as auditorias da CGU e TCU identificaram a introdução de obstáculos técnicos nos editais para favorecer o “clube do pregão internacional” e desclassificar empresas nacionais que não integravam o grupo. Veja-se:

Pelo exposto, verificou-se restrição de competitividade da licitação, com indícios de introdução de obstáculos à participação de empresas nacionais, e favorecimento a empresas que fazem parte do “clube do pregão internacional”. Reiteradamente, as empresas que não faziam parte do ‘clube do pregão internacional’ eram desclassificadas e não participavam da fase de lances dos certames. (Nota Técnica 2309/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ, SEI nº 3320073, fl. 93)

Em todos os processos analisados pela equipe de fiscalização, foram constatados elementos de direcionamento nas licitações, assim como débito na execução contratual quer seja por falta de prestação de contas, quer seja por superfaturamento no preço efetivamente pago. (Relatório de Monitoramento - TC 014.858/2017-7, SEI nº 3079724, fl. 2)

106. O RMTCU (SEI nº 3079724) ainda aponta anomalias na utilização injustificada de pregões para licitações internacionais, contudo sem divulgação no exterior, dificultando a participação de concorrentes reais e facilitando o conluio. A utilização da modalidade presencial também criou um obstáculo injustificado ao comparecimento de empresas que não integravam o grupo. Conforme destacado, o período em que os pregões eram realizados (durante o período de recesso natalino) e a exigência abusiva de cartas de solidariedade contribuem para obstaculizar cada vez mais a concorrência.

107. Quanto à exigência da carta de solidariedade, a jurisprudência administrativa é uniforme em reputá-la, como regra, medida restritiva à competitividade, por retirar do ente público e transferir ao fabricante a prerrogativa de selecionar quais licitantes poderão efetivamente disputar o certame, em ofensa aos princípios da isonomia e da ampla concorrência.

108. No caso concreto, a cláusula foi reiteradamente inserida nos editais examinados sem justificativa técnica idônea, circunstância que reforça o quadro de direcionamento sistemático em benefício das empresas integrantes do “clube do pregão internacional”, especialmente diante das circunstâncias do caso concreto.

109. Não prospera, portanto, a tese defensiva de transferir exclusivamente ao órgão licitante a responsabilidade pela restrição à competitividade decorrente da exigência da carta de solidariedade. Os autos demonstram que o esquema fraudulento não se resumia à atuação isolada de empresas cartelizadas, mas operava de forma estruturada em quatro núcleos interdependentes - econômico (empresas do cartel), administrativo (servidores do INTO e da SES/RJ), financeiro (operadores de propina) e político (agentes públicos de alto escalão) -, com atuação conjunta entre particulares e agentes públicos cooptados, que conferiam ao esquema aparência de legalidade e regularidade formal.

110. Em tal contexto, a inserção de cláusulas restritivas nos editais não decorreu de decisão autônoma e desinteressada da Administração, mas de deliberação viciada pela própria cooptação de seus agentes, o que afasta a pretensão de imputar exclusivamente ao órgão licitante vício que a própria acusada, na liderança do esquema, contribuiu para perpetuar.

111. A auditoria do TCU também identificou a atuação de empresas de fachada, desprovidas de atividade econômica real ou estrutura compatível com o faturamento declarado, cuja função era simular concorrência e assegurar que, ainda que alguma concorrente estranha ao grupo superasse os obstáculos técnicos previamente estabelecidos, o êxito no certame permanecesse com a empresa integrante do “clube do pregão internacional”.

112. O caderno probatório também ostenta diversas provas documentais e telemáticas, como e-mails interceptados, enviados por funcionários da OSCAR ISKIN (como Luiz Sérgio B. Rodrigues), indicando valores exatos para que a PER PRIMA apresentasse propostas de cobertura em pregões específicos, como no caso do pregão 51/2013, 93/2013, 202/2013, 79/2014 e 98/2014, conforme detalhado na Nota Técnica nº 367/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 2794228, fls. 36/39, itens xxxii a xxxiv).

113. No que concerne à alegada inexistência de nexo entre as semelhanças tipográficas e redacionais das propostas e a prática de conluio, os elementos dos autos afastam a explicação apresentada pela defesa. Conforme identificado, propostas comerciais de empresas nominalmente concorrentes reproduziam os mesmos erros gramaticais e padrão de diagramação, em modelo diverso do fornecido pelo INTO, o qual foi observado por demais licitantes. A autenticação de cartas de solidariedade de concorrentes distintas, no mesmo cartório, com numeração sequencial e registro de data, hora, minuto e segundo idênticos é outro indicativo de que os documentos foram providenciados por uma única pessoa.

114. Restou igualmente comprovado que empresas vinculadas ao “clube do pregão internacional” apresentaram cotações de preços em certames para os quais sequer haviam sido formalmente convidadas pelo órgão licitante, evidenciando o prévio conhecimento do processo por via alheia ao canal oficial e reforçando as conclusões de atuação coordenada sob liderança da acusada. Esta circunstância ocorreu com a OSCAR ISKIN E CIA LTDA. no Pregão 130/2009 e se repetiu no Pregão 131/2009 com a empresa NEW SERVICE, no Pregão 153/2009 com a empresa LÓGICA, e no Pregão 138/2009 com a empresa ID SERVIÇOS, as quais foram sancionadas administrativamente no âmbito da CGU.

115. A coordenação sistêmica do “clube do pregão internacional” pela OSCAR ISKIN E CIA LTDA. é comprovada por um conjunto robusto de provas testemunhais, documentais e financeiras que detalham sua liderança no esquema.

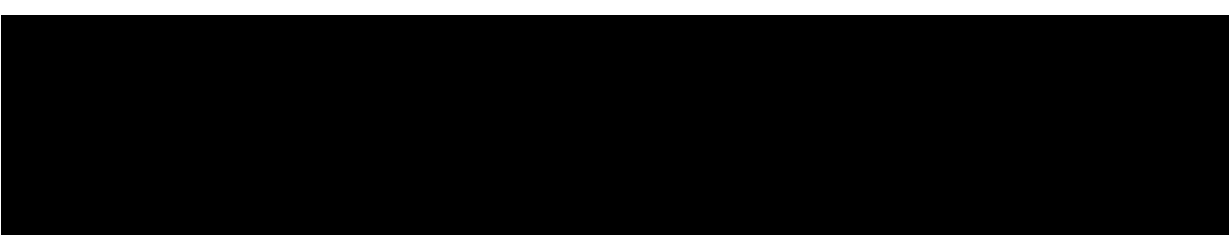
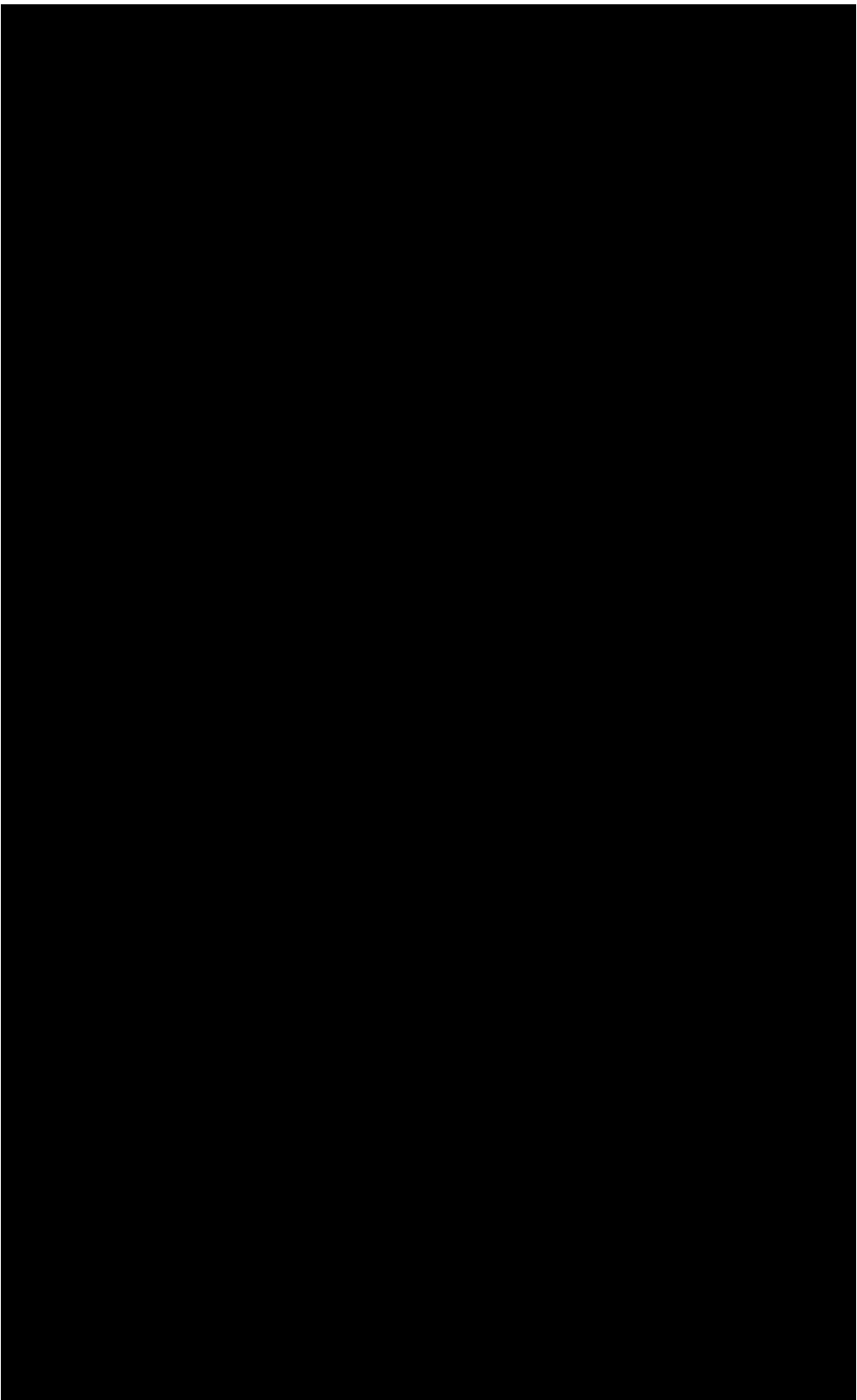
116. O ex-Subsecretário de Saúde, César Romero, afirmou que o sócio-administrador da empresa ora processada, Miguel Iskin, armava as cotações de preço e que o INTO já sabia previamente quanto cada empresa cobraria (SEI nº 2780841, fl. 7) e descreveu um rodízio entre as empresas para alternar as vencedoras sob o comando da OSCAR ISKIN, geralmente organizado por um funcionário denominado Marco Antônio (SEI nº 2780907, minuto 00:12 a 02:00).

117. Leandro Rosa Camargo, sócio-administrador da PER PRIMA, corroborou as intervenções de Marco Antônio e declarou que a empresa ora processada era quem “dava as cartas” no INTO e que, para vender no hospital, as empresas eram obrigadas a pagar um pedágio de 13% sobre os valores recebidos para o sócio Gustavo Estellita, além de colaborar com licitações simuladas sempre que solicitado (SEI nº 2781904, Evento 3 OUT2, fls. 5/6). Norman Pierre Günther (ex-diretor executivo da MAQUET na América Latina) confirmou que a divisão do mercado era realizada pela OSCAR ISKIN entre fabricantes com as quais trabalhava e também indicou o funcionário Marco Antônio como responsável, em regra, por passar as informações e orientações (SEI nº 2781011, Evento 3 OUT2). Ambos os depoimentos foram colhidos em acordos de colaboração premiada.

118. Foram interceptadas mensagens enviadas por funcionários da OSCAR ISKIN (como Luiz Sérgio Braga Rodrigues), onde eram estabelecidos valores exatos para que a empresa PER PRIMA apresentasse propostas de cobertura em diversos pregões, garantindo que a simulação de concorrência favorecesse os interesses da líder (SEI nº 2794228, fls. 36/39, itens xxxii a xxxiv). No aparelho celular de Miguel Iskin, sócio da acusada, foi localizado o contato de Wladimir Rizzi (sócio da licitante de fachada RIZZI COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA., também sancionada pela CGU).

119. Ainda, existia canal de comunicação específico entre a OSCAR ISKIN e a MAQUET DO BRASIL, onde as empresas utilizavam uma conta de e-mail comum (denominada “Canal”) para ajustar procedimentos operacionais das fraudes (SEI nº 2794228, fl. 34, item xxvii). Neste sentido, destaca-se trecho da Nota Técnica nº 367/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 2794228) que explica o funcionamento do canal de comunicação:





121. A análise dos fluxos financeiros e beneficiários finais revela que a empresa RIZZI (licitante do cartel) transferia grandes quantias para as consultorias MAAPA e MULTIPLUS, cujos sócios eram diretores e funcionários da OSCAR ISKIN, evidenciando que o lucro das outras empresas do grupo retornava para a líder.

122. Em diversos certames vencidos por outras empresas (como DRÄGER e RIZZI), os pagamentos finais foram realizados em favor de empresas *offshore* controladas pelos sócios da OSCAR ISKIN (como SOBIGOLD e AVALENA), que sequer participavam das licitações. E-mails de funcionários da acusada (Gaetano Signorini) tratavam da lucratividade de "comissões" de 30% sobre pregões vencidos por outras empresas (como a DRÄGER), comprovando que a OSCAR ISKIN lucrava mesmo quando não era a vencedora formal.

123. Não há como ignorar todos estes elementos, resultantes de colaborações premiadas e acordos de leniência, mas também de fontes independentes, como auditorias, procedimentos de busca e apreensão, quebra de sigilo telemático e bancário, integrando um conjunto probatório firme, coerente e harmônico que corrobora as conclusões da CPAR e da área técnica. Tudo isso, analisado à luz da norma de regência e da jurisprudência atualizada (administrativa e judicial), conduz à verossimilhança das acusações, afastando o mero acaso ou coincidência.

124. Por todo o exposto, entendo que as conclusões da Comissão processante estão corretas para responsabilizar o ente privado OSCAR ISKIN E CIA LTDA. pela coordenação das fraudes licitatórias praticadas pelo “clube do pregão internacional” em, ao menos, 26 (vinte e seis) pregões realizados na área da saúde do Rio de Janeiro, majoritariamente em autarquia federal, incidindo nos atos lesivos tipificados no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 e, especificamente quanto aos pregões 79/2014 e 98/2014, no art. 5º, inciso IV, alínea “a”, da Lei nº 12.846/2013, observadas as vigências normativas.

125. Passo, na sequência, ao exame do ato lesivo consistente no **pagamento de vantagem indevida a agentes públicos (art. 5º, I, da LAC), referente aos 35 (trinta e cinco) aportes de pagamento indevido, no total de R\$ 16.260.000,00, em favor do ex-governador do RJ, Sérgio Cabral, do ex-secretário da saúde do RJ, Sérgio Côrtes, e do ex-subsecretário da saúde do RJ, César Romero**, os quais, como se verá, guardam estreita conexão com a fraude licitatória ora reconhecida.

126. A defesa não impugnou especificamente a materialidade desta conduta, limitando-se a reiterar, também aqui, as teses gerais de ilicitude da colaboração premiada e insuficiência probatória, já superadas nos tópicos preliminares. Dispensada nova incursão sobre tais preliminares, passo à análise da autoria e materialidade.

127. A materialidade está amparada, inicialmente, nas colaborações premiadas de César Romero (SEI nº 3206361, Evento 4 - OUT3) e de Vivaldo Filho, funcionário de Renato Chebar, operador financeiro do Governador Sérgio Cabral (SEI nº 2794228, fl.7, item 54), que descrevem o esquema de recolhimento e distribuição da propina sob liderança da OSCAR ISKIN.

128. Tais relatos são corroborados por prova documental obtida de forma independente: as agendas e blocos de notas apreendidos na residência do operador financeiro Luiz Carlos Bezerra, com registros mensais de, ao menos, 35 aportes referenciados pelas alcunhas "Xerife", "Texwiller", "Silver Star" e "Lucky Lucky" (SEI nº 2794228, fls. 13/16, item ii).

129. Reforça esse quadro a confissão dos próprios sócios da acusada, em sede judicial, quanto à realização dos pagamentos, ainda que sob a narrativa de destinação a "caixa dois" eleitoral. Veja-se: "[...] a defesa sustentou a desclassificação do crime de corrupção, **argumentando que os valores pagos ilícitamente visavam a custear campanhas políticas.** [...]" (grifos acrescidos) (SEI nº 2782661, fls. 58/59).

130. Tal alegação em nada aproveita à defesa, tendo em vista que a LAC não exige motivação eleitoral, política ou de qualquer outra ordem para a configuração do art. 5º, inciso I, bastando a vantagem indevida a agente público em razão da função. A tese apenas confirma a existência e o direcionamento dos aportes.

131. Soma-se a isso a conexão financeira entre esta conduta e a fraude licitatória já reconhecida no presente tópico. Os fluxos identificados nos autos demonstram que o proveito das fraudes retroalimentava o mesmo circuito de custeio da propina, a exemplo das transferências da empresa RIZZI para as consultorias MAAPA e MULTIPLUS (cujos sócios eram funcionários da OSCAR ISKIN).

132. No mesmo sentido, os pagamentos de certames vencidos por outras integrantes do "clube do pregão internacional" eram direcionados a empresas *offshore* controladas pelos sócios da acusada (SOBIGOLD e AVALENA). Fraude licitatória e vantagem indevida a agentes públicos não constituem, portanto, fatos estanques, mas etapas de um mesmo esquema.

133. Contribui, ainda, para a caracterização do nexo de autoria a contemporaneidade entre as condutas. Os 35 aportes ocorreram entre outubro de 2013 e agosto de 2014, período que coincide com a fase de maior atividade do cartel nos certames do INTO, incluindo os Pregões 79/2014 e 98/2014, analisados e referidos neste Parecer.

134. À luz do já fundamentado quanto à legitimidade da responsabilização lastreada em indícios plurais e convergentes (parágrafos 99 a 101, *supra*), especialmente em condutas dessa natureza, refratárias à prova direta, entendo que o conjunto ora analisado é suficiente para caracterizar a autoria e a materialidade do ato lesivo do art. 5º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, impondo-se a responsabilização da OSCAR ISKIN E CIA LTDA. também por esta conduta.

135. Prosseguindo na análise, quanto ao terceiro ato lesivo imputado, melhor sorte não assiste ao ente privado quanto aos argumentos defensivos relacionados ao **uso da sociedade LÓGICA ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA. como interposta pessoa ("laranja") para ocultar os reais beneficiários nos Pregões 149/2014 e 60/2015, no INTO.**

136. Compulsando os autos, verifico que não merecem prosperar as alegações de apoio excessivo em colaboração premiada descredenciada, tendo em vista que o acordo de leniência firmado com a PER PRIMA (SEI nº 2781904, Evento 3 OUT2, fls. 13/14) foi confirmado por elementos independentes e possui plena validade jurídica.

137. De fato, é possível identificar a motivação e o nexo causal, na medida que a OSCAR ISKIN passou a utilizar a LÓGICA, nos pregões 149/2014 e 60/2015, como simulacro de licitude após perder a representação comercial da JOHNSON & JOHNSON devido ao escândalo da "máfia das próteses". Assim, a empresa LÓGICA seria o veículo para que a acusada continuasse vendendo produtos no INTO sem figurar formalmente como vencedora, com um produto da marca SPINEWAY, que teria qualidade inferior. O depoimento prestado por Leandro Rosa Camargo (PER PRIMA), referente ao Anexo 4 (Desclassificação em licitação - Capitão Veiga), detalhou como teria operado a dinâmica do esquema nos mencionados certames.

138. Os relatos envolvendo o sobredito encerramento da representação comercial são corroborados por um conjunto de elementos concretos e eventos públicos detalhados na investigação, havendo nexo temporal que a vincula diretamente à exibição de matéria no programa "Fantástico", da Rede Globo, em janeiro de 2015, sobre a mencionada "máfia das próteses". Analisando os certames, é possível identificar tal mudança no *modus operandi* após a veiculação da matéria jornalística, além de outros elementos que reforçam a integridade e autenticidade das informações.

139. Neste ponto, destaco a análise empreendida pela Comissão processante por ocasião do Relatório Final (SEI nº 3678787) Veja-se:

Com efeito, tal qual já demonstrado pela CPAR em outros trechos deste relatório, a Defesa não analisa cada prova de modo específico, compondo um extenso arcabouço probatório apresentado pela CPAR. Ao invés, resume-se a generalizar com frases do tipo "insuficiência de provas", "ausência de provas diretas"...ora, conforme já esclarecido quando da análise do argumento 2, "a", consta do Termo de Indiciação 79 imagens de documentos variados com conteúdo probatório diverso e que, combinados, formam um conjunto robusto de evidências que permitem à CPAR deduzir a ocorrência dos ilícitos descritos neste Relatório Final; no entanto, a Defesa não os analisa e os enfrenta individualmente e tampouco de forma conjunta.

Destarte, entre os §§ 89 a 95, que trata especificamente da utilização pela Oscar Iskin da Lógica como interposta pessoa, a CPAR explicou como ocorreram as fraudes nos Pregões 149/2014 e 60/2015: a motivação, que foi a perda da representação da Johnson & Johnson pela Oscar Iskin em decorrência da "divulgação do escândalo da máfia das próteses", o que fez com que a acusada utilizasse a empresa Lógica como "laranja"; a motivação da suspensão e posterior cancelamento do primeiro Pregão (149/2014), que desclassificou todas as propostas e

realizou o segundo Pregão (60/2015) de forma que a Lógica se sagra-se vencedora; **todas essas declarações, realizadas em âmbito de Acordo de Leniência pelo sócio da Empresa Per Prima foram corroboradas por meio do seguinte conteúdo probatório: trechos das atas do pregão 149/2014, registro de agendamento de reuniões entre a Oscar Iskin e a Lógica, por meio da quebra de sigilo telemático da agenda de Miguel Iskin, mensagens de e-mails de funcionários da Oscar Iskin com boleto a ser pago pela empresa Lógica para a Oscar Iskin e; comprovante de transferência bancária de mais de R\$ 2 milhões entre a Lógica e a acusada, detectada a partir do sigilo bancário da Oscar Iskin.** (grifos acrescidos)

140. O acordo de leniência é um meio lícito de obtenção de prova, o qual foi confirmado pela análise técnica nos editais e meios mais invasivos, como quebras de sigilo telemático e bancário, não tendo a defesa comprovado qualquer vício no negócio jurídico resultante de ato voluntário de vontades entre o Estado e a empresa.

143. Assim, não se mostra juridicamente exigível que a Administração se detenha na refutação minuciosa de teses desprovidas de respaldo normativo, contratual ou fático-probatório, sobretudo quando desacompanhadas de elementos mínimos de prova capazes de infirmar as conclusões extraídas da instrução processual regularmente conduzida, conforme leciona Marcos Salles Teixeira:

[...] o ônus probante a cargo da Administração não impõe que a comissão fique refém de alegações vazias apresentadas pelo acusado, com a obrigação de comprovar teses fantasiosas, impossíveis, inverídicas e procrastinatórias. Na contrapartida, cabe ao interessado a prova dos fatos que alega, conforme o art. 36 da Lei nº 9.784, de 1999, e com respaldo doutrinário.^[2]

144. Portanto, não merecem prosperar as alegações do ente privado contra as conclusões da CPAR e da área técnica acerca do uso da sociedade LÓGICA ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA. como interposta pessoa (“laranja”) para ocultar os reais beneficiários nos pregões 149/2014 e 60/2015, no INTO.

145. Diante de todo o exposto, concluo pela responsabilização da pessoa jurídica OSCAR ISKIN E CIA LTDA. pela prática de todos os atos lesivos a que fora indiciada, a saber: (i) fraude ao caráter competitivo de, ao menos, 26 (vinte e seis) procedimentos licitatórios, sob liderança e coordenação do “clube do pregão internacional”, incidindo no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 e, especificamente quanto aos pregões 79/2014 e 98/2014, no art. 5º, inciso IV, alínea “a”, da Lei nº 12.846/2013, observadas as vigências normativas; (ii) pagamento de vantagem indevida a agentes públicos, por meio de 35 (trinta e cinco) aportes que totalizaram R\$ 16.260.000,00, incidindo no art. 5º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013; e (iii) utilização da sociedade LÓGICA ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA. como interposta pessoa nos Pregões 149/2014 e 60/2015, incidindo no art. 5º, inciso III, da Lei nº 12.846/2013. Tais condutas, conforme demonstrado, não configuram fatos isolados, mas integram um único esquema fraudulento, estruturado e continuado.

Argumento 04: Da impugnação ao cálculo da vantagem auferida e da alegada ilegalidade e desproporcionalidade da dosimetria

146. No que tange à dosimetria da sanção, a defesa sustenta a ilegalidade e desproporcionalidade da multa aplicada, fundamentando-se nos seguintes pontos centrais: (i) a impossibilidade jurídica de se utilizar faturamentos de exercícios pretéritos como base de cálculo na ausência de faturamento bruto no ano anterior à instauração do processo (2022); e (ii) a impropriedade técnica de se adotar o valor da propina paga como “vantagem auferida”, defendendo que tal critério deveria se restringir ao lucro líquido ou ganho econômico efetivamente comprovado. Com base em tais premissas, a defendente requer o afastamento dos critérios de cálculo utilizados pela CPAR e a fixação da penalidade nos patamares mínimos legais.

147. Conforme se extrai do Relatório Final da CPAR (SEI nº 3678787), a primeira fase do cálculo da dosimetria da sanção pecuniária definiu a base de cálculo da multa observando os ditames da Lei nº 12.846/2013 e, subsidiariamente, do Decreto nº 11.129/2022, utilizando-se de parâmetros técnico-jurídicos.

148. Inicialmente, a CPAR verificou, junto aos registros da Receita Federal do Brasil, que a empresa processada apresentou faturamento bruto nulo no exercício de 2022, ano imediatamente anterior à instauração do presente PAR. Constatou-se, ainda, que desde 2019 o ente privado vinha apresentando receitas irrisórias ou inexistentes, com resultados líquidos negativos em 2021 e 2022. Não obstante, o Balanço Patrimonial revelou 20 milhões em ativos e liquidez de 12 milhões.

149. Assim, valeu-se da prerrogativa estabelecida no art. 20, § 1º, inciso III, do Decreto nº 11.129/2022. Para conferir razoabilidade e fidedignidade à projeção econômica da entidade, a Comissão processante realizou o levantamento dos valores efetivamente pagos pelo Governo Federal à OSCAR ISKIN entre os anos de 2014 e 2017 (período de atividade

comprovada), identificando recebimento no montante de R\$ 92.263.318,55 (noventa e dois milhões, duzentos e sessenta e três mil, trezentos e dezoito reais e cinquenta e cinco centavos) neste interregno.

150. A partir do montante global, extraiu-se a média anual de R\$ 23.065.829,64 (vinte e três milhões, sessenta e cinco mil, oitocentos e vinte e nove reais e sessenta e quatro centavos) como indicador do porte econômico da companhia para fins sancionatórios. A fim de preservar o valor real da base de cálculo e adequá-la ao ano anterior à instauração do PAR (2022), a CPAR aplicou a atualização monetária sobre a média anual apurada, com IPCA acumulado de 31,7005% (referente ao período de 2017 a 2022), perfectibilizando a base de cálculo para a aplicação das alíquotas de agravamento e atenuação em R\$ 30.377.823,72 (trinta milhões, trezentos e setenta e sete mil, oitocentos e vinte e três reais e setenta e dois centavos).

151. O Relatório Final da CPAR (SEI nº 3678787) manifestou suas conclusões quanto à vantagem auferida, apresentando demonstrativo dos cálculos utilizados para obter o valor final. Veja-se:

35. Para o limite mínimo, consideramos, nos termos do art. 25, I, do Decreto 11.129/2022, o valor de R\$ 22.346.829,95, referente ao somatório dos pagamentos indevidos realizados (R\$ 19.235.066,78 pagos a agentes públicos e R\$ 3.111.763,17 para a empresa Lógica (vantagem auferida estimada). No cálculo da vantagem auferida estimada considera-se que o valor das vantagens indevidas pagas corresponde ao valor mínimo da vantagem auferida pela pessoa jurídica, por presunção lógica de que ninguém paga propina maior do que o benefício esperado.

36. Conforme esclarecido no Termo de Indiciação, os 35 aportes de pagamentos indevidos, no valor total de R\$ 16.260.000,00 ocorreram no período de 10/2013 a 08/2014 (11 meses). Ocorre que a LAC teve sua vigência iniciada em 02/2014. Dessa forma, na impossibilidade de se verificar a data exata de cada aporte, e considerando que, na vigência da LAC, tivemos 7, dos 11 meses de pagamentos indevidos, para fins de cálculo de multa, consideramos proporcionalmente aos meses, tanto o número de aportes, quanto o valor total de pagamentos indevidos, conforme a seguir:

Número total de aportes – 35. Sendo $(7/11 = 0,64)$, $35 \times 0,64 = 22,3$. Devemos considerar, no caso, 22 aportes;

Valor total de pagamentos indevidos – R\$ 16.260.000,00. Assim teremos $16.260.000,00 \times 0,64 = \text{R\$ } 10.347.272,73$.

Como não sabemos ao certo as datas exatas de cada aporte, consideraremos, para fins de atualização do valor, e em benefício da acusada, como se os pagamentos das vantagens indevidas tivessem ocorridos em um só aporte, em agosto de 2014. **Dessa forma, o valor supra atualizado de agosto de 2014 a setembro de 2025, pelo IPCA, é R\$ 19.235.066,78**, conforme a seguir: [...]

37. Por sua vez, conforme item 95.4 do Termo de Indiciação, **a acusada transferiu R\$ 2.019.405,27 para a empresa Lógica (ver também tabela na análise 4 deste relatório), cujo valor atualizado até setembro de 2025 corresponde a R\$ 3.111.763,27**, conforme a seguir: [...]

(grifos acrescidos)

152. Quanto ao exposto, a Secretaria de Integridade Privada se manifestou por meio da Nota Técnica nº 1332/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 4037120), corroborando as conclusões da CPAR, a partir dos seguintes fundamentos:

5.71. Quanto à base de cálculo da multa, não procede a alegação de que a CPAR teria criado critério sem amparo legal. Conforme consignado no Relatório Final, a empresa apresentou faturamento bruto nulo em 2022, ano anterior à instauração do PAR, mas mantinha patrimônio relevante, com cerca de R\$ 20 milhões em ativos e aproximadamente R\$ 12,2 milhões em patrimônio líquido, além de índice de solvência geral de 2,4. Diante desse quadro, a Comissão aplicou corretamente o art. 20, § 1º, inciso III, do Decreto nº 11.129/2022, que autoriza a estimativa do faturamento “*levando em consideração quaisquer informações sobre a sua situação econômica ou o estado de seus negócios, tais como patrimônio, capital social, número de empregados, contratos, entre outras*”, quando ausentes informações suficientes para o cálculo ordinário. Portanto, a utilização de dados patrimoniais e do histórico de recebimentos da empresa junto ao governo federal não representou criação arbitrária de metodologia, mas uso de critério expressamente previsto no regulamento.

5.72. Também não merece acolhimento a tese de que a CPAR não poderia recorrer a dados pretéritos da empresa. O Relatório Final demonstrou que, diante da queda artificial ou superveniente da atividade operacional, foram examinados elementos concretos da situação econômica da pessoa jurídica, inclusive o histórico de valores recebidos da União entre 2014 e 2017, para estimar base compatível com sua realidade empresarial. Esse procedimento está em linha com a finalidade do art. 20, § 1º, inciso III, do Decreto nº 11.129/2022, justamente concebido para impedir que a ausência de faturamento recente, por si só, inviabilize a aplicação de multa em patamar compatível com a dimensão econômica da empresa e com a gravidade dos fatos. A leitura proposta pela defesa, ao contrário, conduziria à redução artificial da sanção com base apenas na inatividade do ano-base, mesmo diante de patrimônio expressivo e de histórico econômico robusto.

5.73. Quanto à vantagem auferida, também não assiste razão à defesa. A Comissão acertou ao considerar, na falta de melhor informação, que o valor das vantagens indevidas pagas corresponde, ao menos, ao valor mínimo da vantagem obtida ou pretendida pela pessoa jurídica, uma vez que “*ninguém paga propina maior do que o benefício esperado*”. Esse entendimento encontra respaldo técnico expresso no [Guia de Identificação e Quantificação da Vantagem Auferida](#), da CGU, segundo o qual:

(...) A ideia de se mensurar a vantagem pretendida ou auferida a partir de uma presunção possui lastro no direito processual civil, que admite as máximas da experiência como mecanismo para o juiz formar sua convicção sobre os fatos e provas do processo (art. 375 do CPC).

Assim, se uma determinada empresa paga propina a um agente público para que esse adote uma decisão em benefício dessa empresa, mas não seja possível aferir qual a vantagem pretendida ou auferida com

essa decisão, pode-se utilizar a propina como uma proxy dessa vantagem, condenando a empresa a devolver como pena de perdimento da vantagem auferida o mesmo montante pago ao agente público, já que não seria razoável supor que a empresa tivesse despendido recursos próprios sem a perspectiva concreta de contrapartida econômica.

A possibilidade de utilizar a vantagem indevida paga a agente público como proxy para o cálculo da vantagem tem por fundamento a necessidade de expurgar do patrimônio do infrator qualquer benefício que ele tenha auferido com o ilícito, na falta de melhor informação, nos termos dispostos no art. 19, inciso I, da Lei nº 12.846/2013.

5.74. Além disso, o entendimento adotado pela Comissão encontra amparo expresso na [Instrução Normativa CGU/AGU nº 2, de 16 de maio de 2018](#), que, ao tratar da composição do valor de ressarcimento no âmbito de acordos de leniência, dispõe que:

3. No que se refere ao ressarcimento aos entes lesados, a orientação vigente sobre o valor a ser ressarcido aos entes públicos lesados, no âmbito de acordo de leniência, consigna dois tipos de rubricas:

[...]

ii. Rubrica com natureza de ressarcimento: a vantagem indevida auferida ou pretendida no âmbito de suas relações com a administração pública em geral. Composta por três categorias de valores, a saber:

1. somatório de eventuais danos incontroversos atribuíveis às empresas colaboradoras;

2. somatório de todas as propinas pagas; e

3. lucro ou enriquecimento que seria razoável se não houvera o ato ilícito.

5.75. Embora editada para disciplinar a matéria no contexto de acordos de leniência, essa orientação técnica explícita, de forma clara, que o pagamento de propina integra o conceito de vantagem indevida auferida ou pretendida. Assim, longe de constituir construção arbitrária da CPAR, a utilização dos valores pagos indevidamente como parâmetro mínimo da vantagem auferida harmoniza-se com orientação normativa vigente no âmbito da própria Administração Pública federal.

153. Considerando as conclusões da CPAR e a ratificação pela área técnica, verifico, no âmbito desta Consultoria Jurídica junto à CGU, que os fundamentos possuem amparo normativo e são os mais adequados ao caso concreto, pelo que corroboro o entendimento ora firmado.

154. A Lei nº 12.846/2013 estabelece, no art. 6º, inciso I, que a multa aplicável à pessoa jurídica "*nunca será inferior à vantagem auferida, quando possível sua estimação*". O dispositivo consagra, portanto, piso mínimo intransponível da sanção: a vantagem auferida.

155. O art. 20, § 1º, inciso III, do Decreto nº 11.129/2022 supre a hipótese de ausência ou insuficiência de dados fiscais ou contábeis da pessoa jurídica, autorizando que o faturamento seja estimado a partir de "*quaisquer informações sobre a sua situação econômica ou o estado de seus negócios, tais como patrimônio, capital social, número de empregados, contratos, entre outras*". Trata-se de norma de integração, destinada a impedir que a inatividade fiscal recente da empresa sirva de escudo à redução artificial da sanção.

156. O art. 19, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, por sua vez, determina que o perdimento em favor do erário alcança os bens, direitos e valores que representem vantagem ou proveito, direta ou indiretamente, obtidos da infração. O dispositivo revela a preocupação do legislador em expurgar do patrimônio do infrator qualquer benefício advindo do ilícito, ainda que sua exata dimensão não seja passível de apuração perfeita.

157. Nessa linha, a Instrução Normativa CGU/AGU nº 2/2018, ao disciplinar a composição do valor de ressarcimento em acordos de leniência, prevê que a vantagem indevida auferida ou pretendida compreende, entre outras rubricas, o somatório de todas as propinas pagas. Embora editada para tratar de leniência, a orientação evidencia a interpretação sistemática já adotada pela própria CGU quanto ao alcance do **conceito de vantagem indevida**, também aplicável à dosimetria da multa em sede de PAR.

158. Some-se a isso o Guia de Identificação e Quantificação da Vantagem Auferida, da CGU ^[3], que autoriza a utilização do valor da propina paga como *proxy* da vantagem auferida ou pretendida, à falta de melhor informação, com base na lógica de que nenhum agente econômico despende recursos a título de suborno em montante superior ao benefício que espera obter. Tal interpretação encontra amparo, ainda, no art. 375 do CPC, que autoriza o julgador a valer-se das máximas de experiência comum para formar seu convencimento sobre fatos e provas.

159. À luz desse regramento, não merece acolhida a alegação de impossibilidade jurídica de utilização de faturamentos de exercícios pretéritos como base de cálculo. A CPAR constatou, com base em dados da Receita Federal do Brasil, que a OSCAR ISKIN E CIA LTDA. apresentou faturamento bruto nulo no exercício de 2022, ano anterior à instauração do PAR, situação que inviabilizaria o cálculo da multa pela via ordinária.

160. Diante dessa lacuna, a Comissão processante não agiu de forma arbitrária, mas aplicou precisamente a norma de integração do art. 20, § 1º, inciso III, do Decreto nº 11.129/2022, valendo-se de elementos concretos da situação econômica da empresa (patrimônio líquido de aproximadamente R\$ 12,2 milhões, ativos superiores a R\$ 20 milhões e índice de solvência geral de 2,4) e do histórico de valores recebidos do Governo Federal entre 2014 e 2017 (R\$ 92.263.318,55), dos quais se extraiu a média anual de R\$ 23.065.829,64, atualizada pelo IPCA até o final de 2022. Essa é exatamente a solução que o legislador infralegal concebeu para impedir que a ausência de faturamento recente, isoladamente, esvazie a pretensão sancionatória do Estado diante de empresa com patrimônio e histórico econômico expressivos.

161. Refuta-se, também, a alegação de impropriedade técnica quanto à utilização do valor da propina como parâmetro da vantagem auferida. A tese de que a vantagem deveria corresponder exclusivamente ao lucro líquido ou ao ganho econômico efetivamente comprovado desconsidera a natureza do esquema fraudulento apurado: a percepção de vantagens indevidas ocorreu por meio de práticas difusas, cuja mensuração exata e individualizada do proveito econômico é, na prática, inviável.

162. Nesse contexto, a utilização do montante da propina paga (R\$ 19.235.066,78 atualizados) e dos valores transferidos à empresa LÓGICA (R\$ 3.111.763,17 atualizados) como piso da vantagem auferida não constitui construção arbitrária da CPAR, mas aplicação de critério expressamente chancelado pelo Guia de Identificação e Quantificação da Vantagem Auferida da CGU e pela Instrução Normativa CGU/AGU nº 2/2018, que reconhece o somatório das propinas pagas como uma das rubricas componentes da vantagem indevida auferida ou pretendida.

163. A presunção de que nenhuma empresa despense recursos a título de suborno em valor superior ao benefício que espera obter é logicamente consistente e encontra amparo normativo, não havendo nos autos elementos capazes de infirmá-la. Ao contrário, o vulto e a duração do esquema fraudulento reforçam a razoabilidade da presunção adotada pela Comissão, haja vista a menção a valores que superam R\$ 217.000.000,00 movimentados ao longo de mais de dez anos, considerados apenas os pregões ora examinados (SEI nº 3678787, item 49).

164. Também não prospera o argumento fundado na ausência de identificação de dano à Administração Pública. Vantagem auferida e dano ao erário são conceitos distintos na sistemática da Lei nº 12.846/2013, tratados em dispositivos autônomos, de modo que a impossibilidade de quantificação do dano em nada compromete a legalidade da utilização da vantagem auferida como piso da multa.

165. Assim, a fixação da multa no valor mínimo de R\$ 22.346.829,95 não decorreu de discricionariedade da CPAR, mas de comando legal cogente. Apurada a vantagem auferida em montante superior à multa preliminar calculada pela alíquota das agravantes (R\$ 2.126.477,66), impõe-se a prevalência do piso legal, nos exatos termos do art. 6º, inciso I, *in fine*, da Lei nº 12.846/2013, c/c o art. 25, inciso I, do Decreto nº 11.129/2022.

166. Diante do exposto, concluo que a base de cálculo da multa foi corretamente estimada e que a utilização dos valores das vantagens indevidas pagas como piso da vantagem auferida encontra respaldo técnico e normativo. Não se constata, portanto, ilegalidade ou desproporcionalidade na dosimetria realizada, razão pela qual se rejeita o argumento apresentado pelo ente privado, mantendo-se hígido o valor da multa de R\$ 22.346.829,95 (vinte e dois milhões, trezentos e quarenta e seis mil, oitocentos e vinte e nove reais e noventa e cinco centavos), fixado no limite mínimo legal.

• Análise dos argumentos da empresa OSCAR ISKIN PARTICIPAÇÕES S.A. (CNPJ 25.529.365/0001-39)

A) DAS PRELIMINARES

Argumento 01: Da ilegitimidade passiva

167. A pessoa jurídica OSCAR ISKIN PARTICIPAÇÕES S.A. sustentou tese de ilegitimidade passiva, fundamentada na impossibilidade cronológica e ontológica de sua participação nos fatos apurados, visto que a empresa sequer existia juridicamente à época das infrações. A defesa demonstrou, por meio de registros da JUCERJA e do CNPJ, que a sociedade foi constituída apenas em 14 de julho de 2016, iniciando as atividades em 12 de agosto de 2016, enquanto o escopo temporal da acusação encerrou-se em 2015.

168. Complementarmente, o ente privado argumentou que o objeto social da referida pessoa jurídica limita-se à gestão de bens, ativos próprios e participação em outras sociedades (*holding*), não possuindo atividades operacionais ou comerciais diretas que permitissem sua atuação no mercado de equipamentos médicos.

169. A Comissão processante reconheceu a ilegitimidade passiva da OSCAR ISKIN PARTICIPAÇÕES S.A., conforme análise realizada em Relatório Final (SEI nº 3678787), a partir dos seguintes fundamentos:

Análise 4: Preliminarmente, cumpre retificar uma informação apontada pela Defesa, considerando que os pregões analisados não foram realizados entre 2006 e 2014, mas entre 2006 e 2015, considerando o Pregão 60/2015. Lado outro, quanto ao pagamento de vantagem indevida, consta nos autos que teria ocorrido no período de outubro de 2013 e agosto de 2014.

Feita a retificação, com razão a Defesa, visto que a Oscar Iskin Participações S.A. foi constituída em somente em 2016, de acordo, inclusive, com informações do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Portanto, a empresa foi constituída após a ocorrência dos fatos apurados neste PAR, devendo, portanto, ser excluída do feito.

170. A Nota Técnica nº 1332/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 4037120), em análise de regularidade, corroborou os entendimentos da CPAR, ressaltando suas conclusões acerca da alegada incompatibilidade do objeto social. *In verbis*:

5.82. Quanto à alegação de que também seria impossível responsabilizar a empresa em razão dos objetos dos

certames, cumpre esclarecer que essa não foi a conclusão adotada pela CPAR. O fundamento acolhido no Relatório Final foi objetivo e claro: a constituição da pessoa jurídica em momento posterior aos fatos apurados.

5.83. Assim, a exclusão da **Oscar Iskin Participações S.A.** do PAR se referiu à aplicação do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 e não decorreu de análise material sobre compatibilidade entre seu objeto social e os objetos licitados, mas da impossibilidade de responsabilização de pessoa jurídica que sequer existia à época das condutas investigadas.

5.84. Além disso, ainda que apenas em hipótese se cogitasse a aplicação do art. 4º da Lei nº 12.846/2013, tal dispositivo não condiciona sua incidência à compatibilidade entre o objeto social das pessoas jurídicas relacionadas, nem à identidade entre o objeto social da empresa e o objeto dos certames investigados. Trata-se, portanto, de argumento que, por si só, não afastaria eventual incidência da norma.

171. Compulsando os autos, concordo com o entendimento firmado pela CPAR e pela área técnica. De fato, os argumentos trazidos pela pessoa jurídica OSCAR ISKIN PARTICIPAÇÕES S.A. merecem acolhida, haja vista terem demonstrado a partir de questões de fato e direito devidamente comprovadas a ausência de responsabilidade administrativa da empresa pelos atos analisados na presente apuração.

172. A pessoa jurídica somente adquire personalidade jurídica e, com ela, a aptidão para ser sujeito de direitos e de obrigações, a partir do registro de seus atos constitutivos no órgão competente, nos termos do art. 45 do Código Civil, aplicável às sociedades empresárias mediante inscrição na Junta Comercial (arts. 967 e 1.150 do mesmo diploma).

173. Antes desse marco, inexistia sujeito de direito apto a praticar atos, a contrair obrigações ou a responder por condutas ilícitas, de modo que a existência jurídica da pessoa jurídica é pressuposto lógico e necessário de qualquer imputação de responsabilidade, seja ela civil, penal ou administrativa.

174. No âmbito da Lei nº 12.846/2013, o art. 1º, parágrafo único, e o art. 5º, *caput*, elegem como sujeito passivo da responsabilização a pessoa jurídica que pratique, em seu interesse ou benefício, os atos lesivos ali tipificados. A literalidade da norma pressupõe, portanto, a preexistência de um ente personificado no momento da prática do ato lesivo.

175. A Lei Anticorrupção previu hipótese excepcional de responsabilização de pessoa jurídica por atos anteriores à sua configuração atual, quando é constatada a sucessão empresarial, disciplinada no art. 4º, *caput* e §§ 1º e 2º, segundo o qual a responsabilidade subsiste em casos de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária, limitando-se, contudo, à obrigação de pagamento de multa e de reparação integral do dano, até o limite do patrimônio transferido.

176. Tal hipótese não se confunde, todavia, com a simples constituição de nova pessoa jurídica, sem vínculo comprovado de sucessão, transformação ou continuidade patrimonial em relação ao ente que praticou os atos lesivos.

177. Dessa forma, a ausência de personalidade jurídica da sociedade à época dos fatos apurados, quando não caracterizada qualquer das hipóteses de sucessão do art. 4º da Lei nº 12.846/2013, configura autêntica ilegitimidade passiva *ad causam*, por impossibilidade jurídica de imputar conduta a sujeito inexistente ao tempo do fato, questão lógica e processualmente anterior ao próprio mérito da autoria e da materialidade.

178. Compulsando os autos, verifico que a pessoa jurídica OSCAR ISKIN PARTICIPAÇÕES S.A. comprovou documentalmente, em sua Defesa Escrita (SEI nº 3517456), a data de sua constituição.

179. A Ata de Assembleia Geral de Constituição (SEI nº 3517457, fls. 9/13) registra que a sociedade foi constituída em 14/7/2016, ao passo que o Relatório de Informações da Empresa (SEI nº 3517457, fl. 6) indica o início de suas atividades em 12/8/2016.

180. Em diligência complementar, procedi à consulta do Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral da pessoa jurídica no Portal REDESIM, disponível no sítio eletrônico da Receita Federal do Brasil (<https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/>), tendo constatado que a data de abertura formal da empresa, em 11/8/2016, é compatível com os documentos juntados pela defesa, o que confere segurança à conclusão sobre o marco temporal de sua constituição.

181. Todos os atos lesivos descritos no Termo de Indiciação (SEI nº 3416934) situam-se, invariavelmente, no período compreendido entre os anos de 2006 e 2015. Esse intervalo temporal é integralmente anterior à constituição da OSCAR ISKIN PARTICIPAÇÕES S.A., ocorrida somente em 2016, conforme comprovado no item precedente, inexistindo qualquer sobreposição cronológica entre a existência legal da sociedade e a prática das condutas apuradas.

182. Mesmo diante dos indícios firmes e coerentes que justificaram a instauração do presente PAR (cf. Despacho CGIPAV - SEI nº 2794233), dada a comprovação de que a pessoa jurídica não tinha existência legal ao tempo dos fatos, e inexistindo nos autos qualquer elemento indicativo de sucessão empresarial nos moldes do art. 4º da Lei nº 12.846/2013, não lhe é juridicamente imputável a autoria das condutas apuradas, impondo-se, por consequência lógica e jurídica, o reconhecimento de sua ilegitimidade passiva *ad causam*.

183. Registro, apenas a título de reforço argumentativo, que o objeto social da OSCAR ISKIN PARTICIPAÇÕES S.A., voltado à participação em outras sociedades e à gestão de bens e ativos próprios, não constitui, por si só, óbice a seu eventual enquadramento como sujeito de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013.

184. Com efeito, a responsabilidade objetiva da Lei Anticorrupção não se restringe a sociedades operacionais que participem diretamente do mercado ou de procedimentos licitatórios, sendo juridicamente possível, em tese, que uma sociedade *holding* preste contribuição relevante, ainda que indireta, à prática de atos lesivos contra a Administração Pública.

185. Tal digressão, contudo, revela-se prejudicada e irrelevante no caso concreto, porquanto o fundamento efetivamente apto a afastar a responsabilização não reside na compatibilidade ou incompatibilidade do objeto social com os certames investigados, mas exclusivamente na circunstância objetiva e insuperável de a constituição da empresa ser posterior à cessação das condutas apuradas.

186. Por fim, quanto à alegação de risco de confusão entre as duas pessoas jurídicas processadas, em razão do uso, em alguns trechos do Relatório Final da CPAR (SEI nº 3678787), de expressões genéricas como “OSCAR ISKIN” ou “acusada”, entendo que o argumento não subsiste.

187. A análise promovida por esta Consultoria Jurídica junto à CGU, assim como aquela realizada pela CPAR e pela SIPRI, foi conduzida de forma individualizada e criteriosa, com exame específico e autônomo dos argumentos de cada pessoa jurídica indiciada, não havendo, nesta manifestação, qualquer imprecisão apta a comprometer a exata identificação do ente a que se refere cada conclusão.

188. Ademais, a semelhança entre as denominações sociais decorreu de opção voluntária adotada pelos sócios quando da constituição da OSCAR ISKIN PARTICIPAÇÕES S.A., conforme se extrai da própria Ata de Assembleia Geral de Constituição (SEI nº 3517457, fls. 9/13), circunstância que não pode ser oposta à Administração para suscitar eventual vício de compreensão do *decisum*.

189. Registro, ainda, que as duas sociedades ostentam números de inscrição no CNPJ absolutamente distintos (33.020.512/0001-79 e 25.529.365/0001-39), o que, por si só, afasta qualquer dúvida plausível quanto à correta individualização de cada uma delas nos autos e na parte dispositiva desta manifestação.

190. Ante o exposto, concluo pelo acolhimento do argumento apresentado pela pessoa jurídica OSCAR ISKIN PARTICIPAÇÕES S.A. (CNPJ nº 25.529.365/0001-39), para recomendar o reconhecimento de sua ilegitimidade passiva *ad causam* quanto à totalidade das condutas descritas no Termo de Indiciação (SEI nº 3416934), em consonância com o Relatório Final da CPAR (SEI nº 3678787) e com a Nota Técnica nº 1332/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 4037120).

191. Recomendo, por conseguinte, o arquivamento do presente Processo Administrativo de Responsabilização em relação à pessoa jurídica OSCAR ISKIN PARTICIPAÇÕES S.A., restando prejudicada, por consequência lógica e processual, a análise de mérito dos demais argumentos por ela deduzidos, na medida em que a ilegitimidade passiva, enquanto matéria preliminar, obsta o próprio exame do mérito da imputação em relação a essa indiciada.

192. **Por fim, registro que os argumentos de mérito eventualmente deduzidos pela OSCAR ISKIN PARTICIPAÇÕES S.A. reproduzem, em substância, aqueles apresentados pela pessoa jurídica OSCAR ISKIN E CIA LTDA. e já foram enfrentados nos tópicos precedentes desta manifestação, aos quais se remete, por economia processual, caso a autoridade julgadora entenda pertinente seu exame subsidiário.**

2.4 Do Enquadramento Legal

193. Por tudo o que foi exposto, entendo que as condutas perpetradas pela pessoa jurídica OSCAR ISKIN E CIA LTDA. (CNPJ nº 33.020.512/0001-79) enquadram-se nos atos lesivos tipificados no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 e no art. 5º, incisos I, III e IV, “a” da Lei nº 12.846, de 2013, tendo em vista que fraudou o caráter competitivo de 26 (vinte e seis) procedimentos licitatórios realizados na SES/RJ e no INTO, atuando na liderança e coordenação do cartel denominado “clube do pregão internacional”, fraudou os certames 79/2014 e 98/2014, no INTO, utilizou a sociedade LÓGICA ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA. como interposta pessoa (“laranja”) para ocultar os reais beneficiários nos Pregões 149/2014 e 60/2015 e pagou vantagens indevidas aos agentes públicos Sérgio Cabral, Sérgio Côrtes e César Romero, mediante 35 aportes financeiros que totalizaram R\$ 16.260.000,00 (dezesesseis milhões e duzentos e sessenta mil reais).

194. Passo, assim, à dosimetria da pena.

2.5 Da Dosimetria da Pena

195. A Lei nº 12.846/2013 estabelece, em seu art. 6º, duas sanções administrativas aplicáveis às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos de corrupção, a saber: **a) multa**, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e **b) publicação extraordinária** da decisão condenatória.

196. A Lei nº 10.520/2002, por sua vez, estabelece, no art. 7º, a sanção de impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e descredenciamento no Sicaf ou outros sistemas de cadastramento de fornecedores mencionados na referida lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

197. As penas foram calculadas e dosadas pela CPAR com fundamento nas cinco etapas descritas nos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846, de 2013 e 22 a 26 do Decreto nº 11.129, de 2022, bem como nas Instruções Normativas CGU nº 1, de 7 de abril de 2015, e CGU/AGU nº 2, de 16 de maio de 2018, no Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977 e no Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU.

2.6.1. Da pena pecuniária

198. Na primeira etapa do cálculo da multa, haja vista a informação de faturamento bruto nulo no ano de 2022 (último exercício anterior ao da instauração do PAR) pelo ente privado, a Comissão, acertadamente, aplicou a regra prevista no art. 20, § 1º, do Decreto nº 11.129/2022, utilizando como referência a média anual dos valores que a acusada recebeu do governo federal entre 2014 e 2017, e atualizando o valor pelo IPCA até o final de 2022, alcançando a estimativa de R\$ 30.377.823,72 (trinta milhões, trezentos e setenta e sete mil, oitocentos e vinte e três reais e setenta e dois centavos), valor que deve ser utilizado como base de cálculo.

199. Na segunda etapa da dosimetria, com base nos artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129, de 2022, foram valoradas as agravantes e as atenuantes, resultando no percentual de **7,0% (sete por cento)**, relativo às agravantes aplicadas. A CPAR considerou os critérios de “concurso de atos lesivos”, aplicando o percentual de 4,0%, e “tolerância ou ciência do corpo diretivo”, aplicando o percentual de 3,0%, enquanto zerou os demais critérios de agravação (interrupção de serviço ou obra, situação econômica da PJ, reincidência e valor do contrato), resultando no percentual total de 7,0%. Veja-se:

Agravantes:

1. **4,0% pelo concurso de atos lesivos**, considerando “a ocorrência de mais de 7 condutas ilícitas (29 condutas, sendo 4 delas, em licitações; e as demais, referente a 25 aportes de pagamentos indevidos [...]. Tais condutas se enquadram em três espécies de atos lesivos tipificados no art. 5º, incisos I, III e IV, ‘a’, da Lei nº 12.846/2013 [...]”

2. **3,0% pela tolerância ou ciência do corpo diretivo**, considerando “que as provas dos autos demonstram que os sócios da acusada tinham ciência e, inclusive, eles confessaram em juízo a realização dos pagamentos indevidos”

3. Demais critérios: **0% (zerados)**

Total: 7,0% (sete por cento)

200. Não foram identificados fatores atenuantes da pena.

201. Por derradeiro, na última fase da dosimetria da pena, a Comissão realizou a adequada calibragem da multa, a qual não pode ser fixada, como não foi, em **valor inferior** a: i) 0,1 % da base de cálculo estipulada na primeira etapa, ou ii) vantagem auferida; nem poderá ser arbitrada em **quantia superior** a: i) 20% da base de cálculo estipulada na primeira etapa, ou ii) três vezes o valor da vantagem auferida/pretendida.

202. Na hipótese dos autos, o **limite mínimo** se fixou em R\$ 22.346.829,95 (vinte e dois milhões, trezentos e quarenta e seis mil, oitocentos e vinte e nove reais e noventa e cinco centavos), referente ao somatório dos pagamentos indevidos realizados, e o **limite máximo** se fixou em R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), por ser menor que três vezes o valor da vantagem auferida.

203. Assim, no âmbito da Lei nº 12.846/2013, a pessoa jurídica indiciada deve pagar multa de R\$ 22.346.829,95 (vinte e dois milhões, trezentos e quarenta e seis mil, oitocentos e vinte e nove reais e noventa e cinco centavos), resultante da apuração da **vantagem auferida** (SEI nº 3678787, item 35), valor atribuído como limite mínimo supracitado, calculado em estrita observância à norma de regência, destacando-se trecho do art. 6º, inciso I, da LAC que determina que a multa “*nunca será inferior à vantagem auferida*”.

204. Ante o exposto, é o parecer para reconhecer a legalidade dos cálculos apresentados no Relatório Final da CPAR (SEI nº 3678787), os quais se utilizaram de parâmetros definidos em lei e valores confirmados pelas provas produzidas nos autos.

2.6.2. Da penalidade de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora

205. No que se refere à dosimetria da pena de publicação extraordinária da decisão condenatória, cumpre destacar que o Manual de Responsabilização de Entes Privados (CGU) foi atualizado em junho de 2026, com o lançamento de sua 3ª edição no dia 26, passando a trazer a seguinte orientação. *In verbis*:

Necessário destacar que, conforme visto no item específico deste manual, o valor final da multa pode acabar sendo definido pelos seus limites (mínimos ou máximos), conforme previsão constante do art. 25 do Decreto nº 11.129/2022.

No entanto, **para fins de cálculo da duração da publicação extraordinária, sugere-se o parâmetro da alíquota calculada antes da aplicação de qualquer limite**. As balizas mínimas e máximas de valor de multa buscam guardar proporcionalidade para o valor da sanção específica, entretanto, tem se entendido que melhor proporcionalidade da duração da sanção de publicação extraordinária pode ser verificada diretamente pelas características do ato lesivo e situação da pessoa jurídica sancionada, definidos diretamente nas agravantes e atenuantes.

(CGU, Manual de Responsabilização de Entes Privados, fl. 211, grifos acrescidos)

206. Consta dos autos que o Relatório Final da CPAR (SEI nº 3678787) foi apresentado em 17 de novembro de 2025 e a Nota Técnica nº 1332/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 4037120) foi exarada em 14 de abril de 2026, orientando-se pelas regras da 2ª edição do Manual de Responsabilização de Entes Privados (CGU, 2022), que estabeleciam como parâmetro o valor de referência final da multa pecuniária (valor final da multa / faturamento bruto).

207. Desta forma, havia pleno respaldo às conclusões da CPAR, posteriormente ratificadas pela área técnica, de recomendar a aplicação da penalidade de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora pelo período de 135 (cento e trinta e cinco) dias, correspondente a percentual superior a 17,5% (no caso, aproximadamente 73,56%), conforme orientação vigente à época das manifestações.

208. Contudo, em sede de Direito Administrativo Sancionador (DAS) impera a regra prevista no art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), devendo ser aplicada a orientação geral mais favorável à empresa, haja vista a superação do entendimento na 3ª edição do Manual de Responsabilização de Entes Privados (CGU, 2026) antes do julgamento do processo administrativo pela autoridade competente.

209. Verifico que, no caso concreto, a alíquota estabelecida na segunda etapa da dosimetria, após cotejo de agravantes e atenuantes, resultou no percentual total de 7,0% (sete por cento), conforme detalhado no item 199 deste Parecer. Assim, seguindo os parâmetros sugeridos na tabela de escalonamento proposta no Manual de 2026 (fl. 211), **a duração da publicação extraordinária, na hipótese dos autos, alcança o prazo de 60 (sessenta) dias:**

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

210. Ante o exposto, entendo que a pessoa jurídica deverá promover a publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma de extrato de sentença, às suas expensas, cumulativamente:

- em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;
- em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 60 (sessenta) dias; e
- em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal, pelo prazo de 60 (sessenta) dias.

2.6.3. Do impedimento de licitar e contratar com a União

211. A proposta de aplicação da sanção de impedimento para licitar ou contratar com a União encontra respaldo no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, bem como nas diretrizes do Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU. A norma prevê prazo máximo de até 5 (cinco) anos, sem fixação de prazo mínimo, cabendo à Administração dosar a penalidade conforme as circunstâncias do caso concreto.

212. No presente caso, a CPAR fundamentou adequadamente a dosimetria da sanção ao destacar (i) a nítida combinação entre empresas para fraudar licitações que envolvem cifras milionárias que duraram mais de 10 anos, com valores acima de R\$ 217.000.000,00 (duzentos e dezessete milhões de reais) somente nos Pregões tratados neste Relatório; (ii) a atuação ímproba de diversas formas: utilizou empresa como “laranja” ou interposta pessoa, pagou vantagens indevidas a agentes públicos, combinava previamente o resultado dos certames, decidindo quais empresas venceriam. Venceu ou “permitiu” que outras empresas vencessem pregões por meio do pagamento de um “pedágio”; dificultou ou impossibilitou o acesso à livre concorrência de outras empresas que não pertenciam ao chamado “clube do pregão internacional”; e (iii) que os objetos licitados são da área da saúde, que é um dos direitos fundamentais e pilares da atuação do Estado brasileiro. Tais fatos ocorreram num hospital de referência nacional no atendimento de alta complexidade em ortopedia pelo SUS e que recebe pacientes de todo o país, causando um dano social a milhares de pessoas carentes (SEI nº 3678787, item 49) e considerando, ainda, a gravidade dos atos lesivos praticados pela acusada.

3. CONCLUSÃO

213. Pelo exposto, com fundamento no conjunto probatório que forma este PAR, restou evidenciado que a pessoa jurídica **OSCAR ISKIN E CIA LTDA.**, CNPJ nº 33.020.512/0001-79, praticou as condutas de fraudar o caráter competitivo de 26 (vinte e seis) procedimentos licitatórios realizados na SES/RJ e no INTO, atuando na liderança e coordenação do cartel denominado “clube do pregão internacional”, fraudar os certames 79/2014 e 98/2014, no INTO, utilizar a sociedade LÓGICA ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA. como interposta pessoa (“laranja”) para ocultar os reais beneficiários nos Pregões 149/2014 e 60/2015 e pagar vantagens indevidas aos agentes públicos Sérgio Cabral, Sérgio Côrtes e César Romero, mediante 35 aportes financeiros que totalizaram R\$ 16.260.000,00 (dezesesseis milhões e duzentos e sessenta mil reais), incidindo nos atos lesivos tipificados no art. 5º, inciso I, III e IV, alínea “a”, da Lei nº 12.846/2013 e no art. 7º da Lei nº 12.520/2002.

214. Portanto, após a análise apresentada nesta manifestação jurídica, concordo parcialmente com o Relatório Final da CPAR (SEI nº 3678787) e com a manifestação da Nota Técnica nº 1332/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 4037120), aprovada pelo DESPACHO DIREP (SEI nº 4045272) e pelo DESPACHO SIPRI (SEI nº 4047389), divergindo unicamente quanto ao prazo de duração da penalidade de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, conforme fundamentado no tópico “2.6.2” deste Parecer, haja vista nova orientação geral mais favorável ao ente privado, trazida pela 3ª edição do Manual de Responsabilização de Entes Privados (CGU, 2026), no sentido de RECOMENDAR à autoridade julgadora a aplicação das penas de:

a) multa de R\$ 22.346.829,95 (vinte e dois milhões, trezentos e quarenta e seis mil, oitocentos e vinte e nove reais e noventa e cinco centavos), nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013;

b) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013, devendo a empresa promovê-la, na forma de extrato de sentença, às suas expensas, cumulativamente:

- em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;
- em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 60 (sessenta) dias;
- em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 60 (sessenta) dias; e

c) impedimento para licitar ou contratar com a União, pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.

215. Para fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei nº 12.846, de 2013 e, também, considerando o disposto em seu art. 6º, § 3º, a Comissão de PAR destaca como valor do dano à Administração o montante da vantagem auferida. No entanto, com as informações disponíveis no PAR **não é possível calcular dano ao patrimônio da União pela prática do ilícito**, que não é o mesmo que a vantagem indevida auferida.

216. Por outro lado, no que se refere às imputações dirigidas à empresa **OSCAR ISKIN PARTICIPAÇÕES S.A.**, CNPJ nº 25.529.365/0001-39, concordo com o entendimento do Relatório Final da CPAR (SEI nº 3678787) e da Nota Técnica nº 1332/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 4037120), recomendando o reconhecimento da ilegitimidade passiva, com o consequente arquivamento do presente PAR, exclusivamente quanto a esta pessoa jurídica, haja vista a data da prática dos atos lesivos ser anterior à sua constituição.

217. Em caso de acolhimento do presente parecer, sugiro os seguintes encaminhamentos:

1. Nos termos do § 2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e § 4º do art. 19 da Lei nº 12.846/2013, envio de ofício ao órgão competente da Advocacia-Geral da União (AGU), para providências referentes à sua esfera de sua competência; e
2. Nos termos do § 2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e art. 15 da Lei nº 12.846/2013, envio de ofício ao Ministério Público Federal (MPF), para providências referentes à sua esfera de sua competência.

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

É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 31 de julho de 2026.

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

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190104468202387 e da chave de acesso [REDACTED]

Notas:

- 1 . CGU, Manual de Responsabilização de Entes Privados, 3ª edição, 2026, fl. 12. Disponível em: <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/server/api/core/bitstreams/f1ebf513-6f49-489e-9220-7cfd12b08077/content>, Acesso em 14 jul. 2026.
2. Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar, 2021, fl. 914. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/66881> . Acesso em 14 jul. 2026.
- 3 . CGU, Guia de Identificação e Quantificação da Vantagem Auferida, fl. 20. Disponível em https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia/arquivos/guia_identificacao_quantificacao_vantagem_auferida_2025.pdf. Acesso em 17 jun 2026.



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 31-07-2026 08:19. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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

DESPACHO Nº 00532/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.104468/2023-87

INTERESSADOS: OSCAR ISKIN E CIA LTDA E OUTROS

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Concorde com os fundamentos, e, portanto, APROVO o Parecer n. **00098/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.
2. À Coordenação Administrativa desta CONJUR para trâmite, via SEI, ao gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à SIPRI e publicação.

Brasília, 05 de agosto de 2026.

PATRÍCIA ALVES DE FARIA

Consultora Jurídica
Controladoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190104468202387 e da chave de acesso d48389a7



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3315900051 e chave de acesso d48389a7 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 05-08-2026 15:26. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.