



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 00008/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.104920/2023-19

INTERESSADOS: RIZZI COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR). LEIS Nº 12.846/2013 E 10.520/2002. RECOMENDAÇÃO DA APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE IMPEDIMENTO DE LICITAR OU CONTRATAR COM A UNIÃO.

1. O ente privado foi indiciado pela prática da conduta tipificada no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002, por fraudes em pregões retirando-lhes o caráter competitivo..
2. O processo teve trâmite regular sob o aspecto formal, com pleno respeito à ampla defesa e ao contraditório.
3. A pretensão punitiva do Estado foi parcialmente fulminada pela prescrição, mantendo-se incólume a responsabilização por parte dos atos lesivos.
4. Manifestação pelo prosseguimento do feito, com acatamento das conclusões alcançadas pela Comissão e aplicação da penalidade de impedimento de licitar ou contratar com a União, com consequente descredenciamento do SICAF (art. 7º da Lei nº 10.520/2002).

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 Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU), destinado à apuração da responsabilização administrativa do ente privado RIZZI COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA., inscrito no CNPJ sob o nº 52.238.698/0001-81, em relação a fatos envolvendo os Pregões nº 171/2007 e 133/2008, no Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (INTO).

2. Em suma, imputa-se à indiciada a conduta de participar de esquema de fraude a pregões do INTO, mediante combinação prévia com os demais licitantes para frustrar o caráter competitivo dos certames, cessão dos pagamentos públicos para empresa *offshore* vinculada ao líder do “clube do pregão internacional” e remessa de R\$ 2,5 milhões a empresas de fachada a título de dissimulação da origem dos valores recebidos.

3. Consta da apuração que a pessoa jurídica investigada foi indiciada pela prática dos atos lesivos tipificados no artigo 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/93 (cf. Termo de Indiciação - SEI nº 3060353).

4. Devidamente intimado (SEI nº 3197264, 3197322, 3197321 e 3197275), o ente privado deixou de apresentar manifestação, transcorrendo *in albis* o prazo para defesa escrita.

5. No Relatório Final (SEI nº 3258783), a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR) procedeu à readequação típica de ofício, indiciando a empresa pela prática do ato lesivo tipificado no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002, com base nos seguintes termos:

25. É necessário fazer apenas uma correção em relação ao enquadramento legal das condutas: todas elas foram realizadas no âmbito de pregões, e não de licitações comuns. Assim, os tipos legais infringidos não são os arts. 87 e 88 da Lei nº 8.666/1993, e sim o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão), então vigente na época dos fatos:

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

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

Art. 383. O juiz, sem modificar a descrição do fato contida na denúncia ou queixa, poderá atribuir-lhe definição jurídica diversa, ainda que, em consequência, tenha de aplicar pena mais grave.

27. Tal como previsto no CPP, a CPAR não está realizando qualquer alteração na descrição dos *atos*, e sim no enquadramento legal.

28. No caso, o enquadramento na Lei 10.520/2002 *reduz* a pena, pois a pena máxima deixa de ser a declaração de inidoneidade (que inabilita a contratação do apenado por tempo indeterminado em território nacional) e passa a ser impedimento de contratar com o ente federativo lesionado por até cinco anos. Ora, o CPP autoriza a *emendatio libelli* mesmo que ela implique agravamento da pena; logo, com maior razão ainda a CPAR pode realizá-la para abrandar a pena máxima aplicável.

6. Encerrada a instrução probatória, a Comissão processante concluiu pela prática de comportamento inidôneo no âmbito dos referidos pregões, razão pela qual recomendou a aplicação da sanção de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.

7. Dispensada a intimação, em razão da revelia (cf. art. 16, § 3º, da IN nº 13/2019), prosseguiram os autos à Secretaria de Integridade Privada (SIPRI), a qual se manifestou por meio da Nota Técnica nº 1344/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3609486), que ratificou parcialmente as conclusões da CPAR pela condenação da pessoa jurídica, 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.

8. É o relato do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Competência

9. A competência da Controladoria-Geral da União (CGU) para instaurar e conduzir o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) encontra assento na Lei nº 12.846/2013, no Decreto nº 9.681/2019 e na Instrução Normativa nº 13/2019, que conferem à CGU autoridade para instaurar procedimentos de responsabilização administrativa de entes privados, seja de ofício ou mediante representações e denúncias.

10. O Decreto nº 8.420/2015 e o Decreto nº 11.330/2023, por sua vez, reforçam essa competência, permitindo à CGU avocar processos para garantir sua regularidade e aplicar as penalidades cabíveis. Esses dispositivos não apenas permitem, mas exigem que a CGU atue de forma concorrente e, quando necessário, avoque processos para corrigir eventuais omissões ou irregularidades.

11. Ademais, a Lei nº 14.600/2023 destaca a CGU como o órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, responsável pela defesa do patrimônio público e combate à corrupção. Esses dispositivos legais asseguram que a CGU tem plena autoridade para promover o presente PAR, garantindo que suas ações estejam alinhadas com os princípios de integridade, transparência e legalidade na administração pública federal.

2.2 Prescrição

12. Os fatos objeto de apuração no presente processo abrangem três grupos de condutas com naturezas distintas para fins prescricionais. A fraude no processo de compra (Pregões nº 171/2007 e 133/2008) configura infração instantânea, consumando-se com a homologação de cada certame, razão pela qual os marcos iniciais da prescrição correspondem, respectivamente, às datas de **27/12/2007** e **16/12/2008**. A fraude na execução contratual, por sua vez, configura infração continuada, persistindo durante todo o período de execução do contrato, tendo cessado em **13/1/2010**. Por fim, a lavagem de capitais, verificada nos repasses a empresas de fachada, configura infração instantânea, tendo se consumado no momento da transferência bancária, ocorrida em **dezembro de 2011**.

13. As condutas imputadas (frustração do caráter competitivo de licitação e fraude na execução contratual) encontram correspondência típica no art. 90 da Lei nº 8.666/1993, enquanto os repasses a empresas de fachada enquadram-se no art. 1º da Lei nº 9.613/1998 (lavagem de capitais). Tratando-se, em ambos os casos, de fatos que também constituem crimes, aplica-se a regra do art. 1º, §2º, da Lei nº 9.873/1999, que desloca o prazo prescricional para a legislação penal. Para as condutas enquadradas no art. 90 da Lei nº 8.666/1993, cuja pena máxima é de 4 anos de detenção, o prazo prescricional aplicável é de **8 (oito) anos**, nos termos do art. 109, inciso IV, do Código Penal. Para as condutas de lavagem de capitais, cuja pena máxima é de 10 anos de reclusão, o prazo prescricional aplicável é de **16 (dezesseis) anos**, nos termos do art. 109, inciso II, do Código Penal.

14. Nesse contexto, a pretensão punitiva quanto a parte das condutas não se encontra fulminada pela prescrição, em razão das seguintes interrupções:

- **Primeira interrupção:** Em **6 de abril de 2017**, com a instauração do IPL nº 37/2017-7, que inaugurou a investigação do Departamento de Polícia Federal especificamente sobre as irregularidades no INTO (Operação Fatura Exposta), constituindo ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999). Tal interrupção impediu a consumação dos prazos que ainda não haviam findado até a mencionada data; e
- **Segunda interrupção:** Em **9 de abril de 2024** (SEI nº 3197264), com a citação válida da empresa RIZZI

para apresentação de defesa no âmbito do presente PAR, conforme aviso de recebimento positivo assinado por Adalberto Rizzi, nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.873/1999.

15. 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.

16. Ressalto, contudo, que a primeira interrupção não aproveitou a todas as condutas apuradas. Com efeito, encontram-se prescritas todas as infrações consumadas até 5 de abril de 2009, inclusive, quais sejam: as duas infrações atribuídas à empresa no âmbito do Pregão nº 133/2008 (fraude no processo de compra e fraude na execução contratual) e a infração de conluio anticompetitivo imputada no âmbito do Pregão nº 171/2007. Por outro lado, não estão alcançadas pela prescrição a infração de cessão ilegal do Pregão nº 171/2007, cuja execução contratual se encerrou em 13/1/2010, e a infração de pagamento de vantagens indevidas a empresas de fachada, consumada em dezembro de 2011, sendo estas, portanto, as condutas que constituem objeto da responsabilização administrativa da empresa no presente processo.

17. Em razão do exposto, considerando que os prazos prescricionais aplicáveis foram validamente interrompidos pela instauração do IPL nº 37/2017-7, em 6 de abril de 2017, e pela notificação do ente privado com aviso de recebimento positivo em 9 de abril de 2024, a pretensão punitiva estatal permanece plenamente hígida em relação às condutas não prescritas, não havendo que se falar em prescrição quanto à infração de cessão ilegal do Pregão nº 171/2007 e ao pagamento de vantagens indevidas a empresas de fachada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) adequação do enquadramento legal da conduta;

c) adequação da penalidade proposta;

d) inocência ou responsabilidade do servidor.

19. Em relação ao **contraditório e à ampla defesa**, verifica-se que as garantias constitucionais foram devidamente respeitadas no curso do procedimento. De fato, a pessoa jurídica foi intimada (SEI nº 3197264, 3197322, 3197321 e 3197275), deixando de comparecer aos autos por ato voluntário. Desta forma, teve oportunizada a impugnação e produção de provas. Percebe-se, com isso, que houve observância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

20. Quanto à **regularidade formal do procedimento**, constata-se que todos os atos praticados durante o fluxo do processo observaram as prescrições normativas vigentes. Nesse sentido, o Termo de Indiciação (SEI nº 3060353) descreveu detalhadamente os fatos imputados à pessoa jurídica, bem como as provas que os embasavam. Além disso, a CPAR, em seu Relatório Final (SEI nº 3258783), procedeu à alteração do enquadramento legal das condutas, retificando-as de ofício em benefício do ente privado, além de analisar fundamentadamente as questões fáticas e jurídicas envolvidas no PAR, apesar da revelia. Conclui-se, assim, pela inexistência de vícios ou de nulidades.

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

22. 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 à espécie, bem como realizou diligências probatórias suficientes para subsidiar a conclusão apresentada no Relatório Final.

23. Por fim, esta manifestação se debruçará sobre a plausibilidade jurídica das **Conclusões da Comissão** diante das provas produzidas e da norma de regência. Adiante-se, porém, que se mostram acertadas as recomendações da CPAR, pois fundamentadas no acervo probatório coligido aos autos e proporcionais às condutas praticadas.

2.4 Conclusões da Comissão e Entendimento da Conjur

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

25. Em relação à imputação de comportamento inidôneo, haja vista a participação em esquema de fraude a pregões, com frustração do caráter competitivo dos certames públicos, convém desde já salientar que o Termo de Indiciação (SEI nº 3060353) e o Relatório Final da CPAR (SEI nº 3060353) ancoraram a conclusão nos seguintes elementos probatórios e indiciários:

- **Indícios 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”;
- **Atuação coordenada de empresas identificadas como integrantes do cartel**, evidenciada pela concentração de propostas entre empresas apontadas nos acordos de colaboração firmados com o MPF e no processo administrativo do CADE, pela recorrente classificação da acusada em conjunto com as demais integrantes do grupo e pela oferta predominante de equipamentos do mesmo fabricante;
- **Elementos documentais indicativos de ajuste prévio**, consistentes na apresentação de propostas comerciais com estrutura e valores substancialmente semelhantes entre as participantes, na autenticação de cartas de solidariedade de concorrentes em cartório de forma simultânea e sequencial, e no envio espontâneo de cotações por empresas vinculadas ao grupo mesmo quando não formalmente convocadas ou sem ter retirado o edital; e
- **Elementos financeiros indicativos de desvio dos valores contratados**, consubstanciados na cessão da execução contratual a empresa interposta controlada por OSCAR ISKIN e na posterior remessa de R\$ 2,5 milhões a empresas de fachada (MAAPA, MULTIPLUS e NP CONSULTING), a título de dissimulação da origem dos recursos obtidos.

26. Por outro lado, a defesa não compareceu aos autos para se manifestar quanto às aludidas conclusões.

A) DAS PRELIMINARES:

Argumento 01: Do Reenquadramento Jurídico dos Fatos

27. A Comissão processante procedeu, no Relatório Final (SEI nº 3258783, itens 25 a 30), ao reenquadramento jurídico das condutas imputadas à acusada, substituindo a capitulação original nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.666/1993 (SEI nº 3060353) pelo art. 7º da Lei nº 10.520/2002. A medida é juridicamente válida, consoante se demonstra a seguir.

28. A CPAR, diante da revelia da empresa e da ausência de elementos novos capazes de infirmar as conclusões do Termo de Indiciação (SEI nº 3060353), manteve integralmente a descrição fática das condutas ali narradas, procedendo exclusivamente à correção da capitulação legal. Assim, verificou-se que todos os ilícitos imputados ao ente privado investigado foram praticados no âmbito de pregões, o que impôs o afastamento dos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.666/1993 em favor do art. 7º da Lei nº 10.520/2002, operação fundamentada na aplicação subsidiária da *emendatio libelli* prevista no art. 383 do Código de Processo Penal (CPP), sem qualquer modificação dos fatos descritos na peça acusatória.

29. A área técnica, por sua vez, ao examinar o reenquadramento jurídico promovido pela CPAR, exarou a Nota Técnica nº 1344/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3609486), reconhecendo sua plena regularidade e confirmando que todas as condutas imputadas à acusada ocorreram no âmbito de pregões, o que impôs a substituição dos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.666/1993 (norma geral) pelo art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (norma especial). Também ressaltou que o indiciado se defende dos fatos narrados e não de sua capitulação legal, de modo que a alteração do enquadramento normativo, sem modificação da descrição fática, não enseja nulidade. Registrou-se, por fim, que o reenquadramento resultou em sanção menos gravosa à acusada, uma vez que o impedimento de licitar e contratar com a União por até cinco anos, previsto no art. 7º da Lei do Pregão, é de abrangência mais restrita do que a declaração de inidoneidade originalmente aplicável, afastando, assim, qualquer alegação de prejuízo à defesa.

30. Em análise no âmbito desta Consultoria Jurídica, ratifico as conclusões da CPAR e da área técnica, tendo em vista que, por ausência de regramento próprio e por força de sua natureza punitiva, o Processo Administrativo de Responsabilização admite a aplicação subsidiária das normas processuais penais, no que couber. Nessa linha, o art. 383 do Código de Processo Penal (CPP) autoriza que a autoridade julgadora, sem modificar a descrição fática constante da peça acusatória, atribua ao fato definição jurídica diversa da originalmente indicada (*emendatio libelli*).

31. O pressuposto inafastável do instituto é a imutabilidade dos fatos narrados, e não da sua qualificação legal, preservando a higidez do contraditório e da ampla defesa. No caso dos autos, a descrição fática do Termo de Indiciação (SEI nº 3060353) foi integralmente mantida no Relatório Final (SEI nº 3258783), havendo mera correção do enquadramento normativo, o que se insere no âmbito de aplicação do mencionado dispositivo.

32. Tal reenquadramento não incorre em cerceamento de defesa. Isso porque, conforme destacado pela área técnica e segundo entendimento pacífico do Superior Tribunal de Justiça, o acusado se defende dos fatos a ele imputados, e não de sua classificação legal. Nesse sentido, conforme precedente transcrito na Nota Técnica nº 1344/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3609486), o julgamento do Mandado de Segurança nº 19.726/DF (Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, DJe 18/12/2017) é expresso ao afirmar que "*a posterior alteração da capitulação legal da conduta não tem o condão de inquinar de nulidade o Processo Administrativo*", desde que a descrição dos fatos seja feita de modo a viabilizar a defesa do acusado.

33. No presente caso, os fatos foram descritos com precisão desde o Termo de Indiciação (SEI nº 3060353), estando a acusada plenamente ciente das condutas a ela atribuídas. Acrescenta-se que a RIZZI foi revel, tendo sido regularmente intimada e deixado transcorrer *in albis* o prazo para defesa (SEI nº 3197264 e 3197275). A revelia não exime a Administração Pública de aplicar a norma jurídica correta aos fatos apurados, ao contrário, impõe-lhe esse dever, por força do princípio da legalidade e do brocardo *jura novit curia*. Assim, longe de configurar supressão defensiva, o reenquadramento é expressão da vinculação administrativa à lei.

34. O reenquadramento também se justifica pela prevalência da norma especial sobre a norma geral. As condutas apuradas (conluio anticompetitivo, simulação de competição e fraude na execução contratual) ocorreram exclusivamente no âmbito de **pregões** realizados pelo INTO (Pregões nº 171/2007 e 133/2008), modalidade licitatória disciplinada pela Lei nº 10.520/2002.

35. Ao estabelecer, em seu art. 7º, sanções específicas para os ilícitos praticados no contexto de pregões, a Lei do Pregão afasta, nesse particular, a incidência das disposições sancionatórias da Lei nº 8.666/1993, que possui caráter subsidiário e geral. A aplicação do preceito especial às condutas praticadas em pregões não é, portanto, mera opção hermenêutica, mas consequência da regra *lex specialis derogat generali*.

36. Observo, ainda, que o reenquadramento operado pela CPAR não resultou em agravamento da situação jurídica da acusada, requisito cuja inobservância poderia, em tese, ensejar nulidade. Destarte, a sanção máxima prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, consistente em impedimento de licitar e contratar com a União por até cinco anos com descredenciamento do SICAF, é consideravelmente menos gravosa e de abrangência mais restrita do que a declaração de inidoneidade prevista nos arts. 87, IV, e 88 da Lei nº 8.666/1993, cujos efeitos se projetam sobre toda a Administração Pública nacional por prazo indeterminado.

37. Aplica-se, assim, o princípio *pas de nullité sans grief*, pois não há nulidade processual sem demonstração de prejuízo concreto, o qual, no caso, é inexistente. Essa constatação é reforçada pelo entendimento atual da própria CGU (Parecer nº 00241/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU), que limita o prazo máximo da declaração de inidoneidade a seis anos por aplicação analógica do § 5º do art. 156 da Lei nº 14.133/2021, tornando a sanção aplicada (cinco anos de impedimento restrito ao âmbito federal) indubitavelmente mais favorável à acusada.

38. Diante do exposto, concluo pela plena regularidade e validade jurídica da nova capitulação legal adotada no Relatório Final (SEI nº 3258783). O reenquadramento das condutas no art. 7º da Lei nº 10.520/2002: (i) é autorizado pela aplicação subsidiária do art. 383 do CPP ao Direito Administrativo Sancionador; (ii) encontra respaldo na jurisprudência do STJ quanto à defesa sobre os fatos, e não sobre a capitulação; (iii) decorre da especialidade da norma aplicável à espécie; e (iv) não gerou qualquer prejuízo à acusada, que permaneceu revel por deliberada opção de não participar do processo.

39. Afastada, portanto, qualquer hipótese de nulidade processual, passo ao exame de mérito.

B) DO MÉRITO:

Argumento 02: Dos Atos Lesivos Praticados pela RIZZI COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA.

40. A **Comissão processante**, de acordo com o Termo de Indiciação (SEI nº 3060353) e com o Relatório Final (SEI nº 3258783), concluiu pela responsabilidade da RIZZI em razão de duas condutas não alcançadas pela prescrição: a **cessão ilegal do objeto contratual** do Pregão nº 133/2008, na qual, embora formalmente vencedora do certame, a acusada permitiu que os valores públicos fossem integralmente recebidos por empresa *offshore* vinculada ao líder do cartel, caracterizando fraude na execução contratual; e o **pagamento de vantagens indevidas**, mediante transferências bancárias realizadas em 2011 no montante aproximado de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) a pessoas jurídicas sem atividade econômica real, de propriedade ou sob controle de funcionários de confiança da empresa OSCAR ISKIN & CIA. LTDA., conduta enquadrada como comportamento inidôneo.

41. Com base nessas infrações, e à luz do amplo acervo probatório que compõe os autos, a CPAR recomendou a aplicação da penalidade máxima prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, consistente no impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de cinco anos, com descredenciamento do SICAF.

42. Prosseguindo os autos à análise de regularidade processual, a área técnica, por meio da Nota Técnica nº 1344/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3609486), manifestou-se pela regularidade formal e material do PAR, validando os fundamentos apresentados pela CPAR no Relatório Final (SEI nº 3258783). No que tange ao mérito, a CGIPAV entendeu que a fundamentação adotada pela **Comissão processante** é adequada e coerente com os elementos fáticos e probatórios constantes dos autos, concluindo que as evidências documentais (em especial a emissão de carta de crédito em favor de *offshore* controlada por MIGUEL ISKIN e as transferências a empresas de fachada vinculadas ao seu núcleo operacional) demonstram de forma robusta o envolvimento da empresa RIZZI na simulação de competição e na ocultação dos

reais beneficiários dos contratos públicos.

43. A área técnica divergiu, contudo, de forma pontual, da recomendação da CPAR quanto ao ajuizamento de ação para dissolução compulsória da pessoa jurídica com fundamento no art. 19, inciso III, da Lei nº 12.846/2013, por entender que, diante do nítido caráter sancionatório do dispositivo, sua aplicação retroativa a fatos anteriores à vigência da LAC seria juridicamente inadmissível, razão pela qual recomendou à autoridade julgadora tão somente a aplicação da penalidade de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de cinco anos, nos termos do art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

44. Compulsando os autos, esta Consultoria Jurídica acompanha parcialmente as conclusões exaradas pela CPAR e integralmente a manifestação da área técnica. Com efeito, os elementos probatórios coligidos ao longo da instrução processual formam um conjunto indiciário convergente, harmônico, coeso e suficiente para embasar o juízo de responsabilização administrativa da acusada, caracterizando as condutas apuradas como fraude na execução contratual e comportamento inidôneo, na exata acepção do art. 7º da Lei nº 10.520/2002. A divergência parcial cinge-se à recomendação de ajuizamento de ação para dissolução compulsória da pessoa jurídica (Art. 19, III, da LAC), medida que, por seu inequívoco caráter sancionatório, não comporta aplicação retroativa para alcançar fatos anteriores à vigência do referido diploma legal.

45. Inicialmente, cumpre esclarecer que, não obstante a CPAR tenha reconhecido a prescrição da pretensão punitiva relativamente às fraudes licitatórias praticadas nos Pregões nº 171/2007 e 133/2008 (especificamente quanto à fase de competição), os elementos probatórios levantados no curso da instrução processual referentes a essas condutas mantêm plena validade no plano fático e probatório. Com efeito, a prescrição opera exclusivamente sobre a pretensão punitiva da Administração Pública, extinguindo a possibilidade de sancionamento da conduta específica que alcança, sem, contudo, apagar a existência dos fatos que lhe são subjacentes.

46. Desta forma, a prescrição não desfaz a realidade dos acontecimentos, tampouco neutraliza sua validade probatória para a demonstração do *modus operandi* adotado pela empresa acusada, da sistematicidade de sua atuação ilícita e do nexo de causalidade com as condutas que permanecem puníveis. Nessa perspectiva, os indícios de conluio anticompetitivo identificados nos referidos pregões (a ausência de publicidade internacional, a exigência irregular de carta de solidariedade, a autenticação sequencial de documentos das concorrentes no mesmo cartório, a participação de empresas sem retirada prévia do edital e as declarações dos colaboradores premiados CÉSAR ROMERO VIANNA JÚNIOR e NORMAN PIERRE GÜNTHER), todos constituem elementos de contextualização indispensáveis à compreensão da estrutura criminosa na qual a RIZZI se inseria e, por consequência, à valoração das condutas não alcançadas pela prescrição.

47. No que concerne especificamente à conduta não prescrita relativa ao Pregão nº 133/2008 (Processo nº 250057-2957-2008), a instrução processual reuniu elementos probatórios suficientes a demonstrar que a pessoa jurídica investigada, conquanto formalmente sagrada vencedora do certame, atuou como mera interposta pessoa jurídica, permitindo que terceiro inteiramente alheio à licitação recebesse integralmente os recursos públicos decorrentes do contrato.

48. Conforme apurado pela Nota Técnica nº 2309/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ (SEI nº 2792617), a Carta de Crédito de Importação aberta junto ao Banco do Brasil, a Licença de Exportação (LI 09/0078205-3) e a respectiva fatura *invoice* (nota fiscal) indicam como beneficiária não a empresa vencedora RIZZI, tampouco o fabricante do equipamento licitado (Möller-Wedel/Smith Nephew), mas sim a empresa *offshore* LIFE GROUP SUPPLY DIVISION OF LIFE CARGO INC., sediada nos Estados Unidos.

49. Segundo o Relatório de Pesquisa e Investigação da Receita Federal do Brasil (IPEI nº RJ 20170024), essa entidade operava no mesmo endereço da AVALENA TRADING LIMITED, *offshore* domiciliada nas Ilhas Virgens Britânicas cujos sócios eram o próprio MIGUEL ISKIN, líder do cartel, e GUSTAVO ESTELLITA, seu operador financeiro. O fluxo financeiro assim constituído evidencia, com clareza, que os valores públicos liquidados em 13 de janeiro de 2010 (data da última entrega contratual identificada) não foram destinados à execução legítima do objeto licitado, mas sim canalizados para o núcleo financeiro da organização criminosa, em detrimento direto do erário.

50. Esse quadro caracteriza, simultaneamente, fraude na execução contratual e comportamento inidôneo, na exata acepção do art. 7º da Lei nº 10.520/2002, porquanto a empresa RIZZI permitiu conscientemente que pessoa jurídica estranha ao certame se locupletasse dos recursos públicos que lhe eram formalmente devidos, em manifesta subversão da finalidade do contrato administrativo. Não se trata de mero vício formal, mas de desvio substancial dos recursos públicos cuja guarda havia sido confiada à empresa acusada em razão do vínculo contratual estabelecido.

51. A instrução processual revelou, ainda, que o ente privado processado efetuou transferências financeiras de expressiva monta para pessoas jurídicas sem existência econômica real comprovada, diretamente vinculadas ao núcleo operacional da organização criminosa liderada por MIGUEL ISKIN. Conforme demonstrado pela Denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal (SEI nº 2792483, fl. 61), no ano de 2011 a acusada realizou repasses ao menos para três entidades: MAAPA SERVIÇOS, REPRESENTAÇÃO E ASSISTÊNCIA DE PRODUTOS MÉDICO-HOSPITALARES (R\$ 1.000.000,00), de propriedade dos irmãos Marco Antônio e Marcus Vinicius de Almeida, ambos funcionários de confiança da OSCAR ISKIN & CIA. LTDA.; MULTIPLUS CONSULTORIA E SERVIÇOS LTDA. (R\$ 300.000,00), de Gaetano Signorini, igualmente funcionário da empresa-líder do cartel; e NP CONSULTING E REPRESENTAÇÃO COMERCIAL LTDA. (R\$ 1.200.000,00), perfazendo o total aproximado de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), valor atualizado pelo IPCA até maio de 2024 em R\$ 5.113.219,75 (cf. Relatório Final da CPAR - SEI nº 3258783, item 36).

52. As três empresas beneficiárias compartilham característica determinante: não possuem atividade econômica real demonstrável, funcionando exclusivamente como veículos de repasse e ocultação dos valores ilícitamente obtidos. A ausência de qualquer contrapartida legítima identificável para tais transferências, aliada à vinculação orgânica dos beneficiários ao comando da organização criminosa, revela que a RIZZI desempenhou papel ativo na etapa de dissimulação dos produtos da

atividade ilícita, o que configura, no plano penal, a conduta de lavagem de capitais prevista no art. 1º da Lei nº 9.613/1998, e, no plano administrativo-sancionador, o comportamento inidôneo tipificado no art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

53. A presença do contato de WLADEMIR RIZZI, sócio-gerente da acusada, na agenda do telefone apreendido de MIGUEL ISKIN reforça, ainda que de forma indiciária, o grau de relacionamento direto entre os representantes das empresas, afastando qualquer hipótese de desconhecimento ou participação involuntária da RIZZI na estrutura delitiva.

54. A conjugação das condutas descritas produziu resultado lesivo direto, concreto e quantificável ao erário federal. Os recursos desviados provinham de dotações orçamentárias destinadas ao INTO, órgão integrante da administração direta do Ministério da Saúde e referência nacional no tratamento cirúrgico ortopédico de alta complexidade. O comprometimento de verbas afetadas à saúde pública representa, por sua natureza, ofensa de especial gravidade, dada a essencialidade do serviço prestado e o impacto direto das contratações fraudadas sobre o atendimento à população.

55. A CPAR estimou o dano causado à Administração Pública no montante de R\$ 7.538.096,20 à época da adjudicação (16 de dezembro de 2008), valor atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) até maio de 2024 para R\$ 18.100.651,48, ao passo que as vantagens indevidas identificadas foram quantificadas em R\$ 5.113.219,75, também em valores atualizados (SEI nº 3258783, item 36). Esses montantes não apenas confirmam a gravidade concreta das condutas, como afastam qualquer possibilidade de se considerar as infrações como de menor potencial ofensivo.

56. O nexo de causalidade entre as condutas da RIZZI e o resultado lesivo é direto e imediato: ao ceder sua posição contratual a uma *offshore* controlada pelo líder do cartel e ao repassar valores a entidades de fachada, a acusada foi elemento essencial na cadeia de desvio dos recursos públicos, sem cuja participação o esquema não poderia operar com o grau de aparência de legalidade almejado.

57. A ausência de substância econômica real da empresa acusada constitui elemento que, embora não configure tipo infracional autônomo no presente PAR, assume relevância probatória considerável como fator corroborante de toda a cadeia de indícios reunida. Conforme apurado com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), a RIZZI manteve um quadro médio de apenas três empregados ao longo de aproximadamente quinze anos de atividade, atingindo o máximo de cinco vínculos empregatícios em 2015. Esse perfil de pessoal é estruturalmente incompatível com o faturamento de R\$ 111.177.191,35 obtido pela empresa em contratos com órgãos e entidades dos três Poderes da União entre 2005 e 2017, conforme levantamento do Tribunal de Contas da União (SEI nº 3060323, fls. 357 a 383).

58. A inadequação entre a estrutura operacional e o volume financeiro movimentado é reforçada pelo endereço cadastral da empresa junto à Receita Federal do Brasil, correspondente a um imóvel de natureza residencial e, posteriormente, uma lanchonete, na Rua Tonelero, 590, Vila Ipojuca, São Paulo/SP (SEI nº 3060353, item 43), sede manifestamente incompatível com os padrões de uma empresa que teria executado contratos públicos na casa de centenas de milhões de reais.

59. Essa realidade estrutural demonstra que a RIZZI não possuía capacidade operacional para executar, por meios próprios, os contratos que formalmente celebrou com o poder público, sendo razoável concluir que sua participação nas licitações servia exclusivamente para conferir aparência de legalidade a um certame cujo resultado estava previamente ajustado, e que a execução efetiva dos contratos (quando ocorria) era realizada ou gerenciada por terceiros integrantes do cartel.

60. 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.

61. Conforme jurisprudência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE):

1. 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.

2. 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).

3. 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**).

4. No **México**, a utilização de provas indiretas foi, inclusive, chancelada 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).

5. 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.

6. 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]

7. 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]

8. 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]

9. **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 n.º 08012.001273/2010-24), Relator(a): Márcio de Oliveira Júnior, Voto-

[https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yMNIw8y8MuywAazLKHnW8BcjG7pzHcckCNXjUTOERtvuQUwe0GPYS--Cqccq9NgjIxyIpKC17L9ZpuBF3bvr5rS)

[DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yMNIw8y8MuywAazLKHnW8BcjG7pzHcckCNXjUTOERtvuQUwe0GPYS--Cqccq9NgjIxyIpKC17L9ZpuBF3bvr5rS)

[n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yMNIw8y8MuywAazLKHnW8BcjG7pzHcckCNXjUTOERtvuQUwe0GPYS--Cqccq9NgjIxyIpKC17L9ZpuBF3bvr5rS](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yMNIw8y8MuywAazLKHnW8BcjG7pzHcckCNXjUTOERtvuQUwe0GPYS--Cqccq9NgjIxyIpKC17L9ZpuBF3bvr5rS). Acesso em 2 mar. 2026.

62. 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 e desvio de recursos aptos a sustentar a responsabilização administrativa.

63. Não obstante, em relação à recomendação de ajuizamento de ação para dissolução compulsória da pessoa jurídica, com fundamento no art. 19, inciso III, da Lei n.º 12.846/2013, entendo que não encontra respaldo jurídico no caso concreto, haja vista as infrações apuradas (cessão ilegal do objeto contratual e transferências financeiras a entidades de fachada) terem sido consumadas entre 2008 e 2011, período anterior à entrada em vigor da Lei Anticorrupção.

64. A dissolução compulsória constitui medida de inequívoco caráter sancionatório e de extrema gravidade, porquanto importa na extinção da própria personalidade jurídica da empresa, não podendo, por essa razão, retroagir para alcançar fatos praticados antes de sua previsão normativa, sob pena de afronta direta ao princípio da irretroatividade da norma punitiva mais gravosa, corolário do devido processo legal (CF, Art. 5º, XL), bem como ao princípio da legalidade em sua dimensão sancionadora, que exige a prévia cominação legal da penalidade como condição de validade do exercício do poder punitivo estatal.

65. Assim, a responsabilização da acusada deve circunscrever-se ao marco normativo vigente à época dos fatos, notadamente o art. 7º da Lei n.º 10.520/2002, que fundamenta adequadamente a imposição da sanção de impedimento de licitar e contratar com a União, sem necessidade de recurso a medidas introduzidas por legislação superveniente. A Lei n.º 12.846/2013 se aplica ao presente processo exclusivamente em sua dimensão processual e procedimental, regulando o rito do Processo Administrativo de Responsabilização e os encaminhamentos dele decorrentes, sem que se possa dela extrair, para o caso concreto, qualquer fundamento para a imposição de sanções materiais a fatos anteriores à sua vigência.

66. Ante o exposto, verifico que as condutas imputadas à RIZZI se amoldam com precisão ao tipo sancionador previsto no art. 7º da Lei n.º 10.520/2002, que sanciona o licitante que fraudar na execução do contrato e/ou comportar-se de modo inidôneo, com impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de até cinco anos e descredenciamento do

SICAF. A cessão ilegal dos valores contratuais à *offshore* LIFE GROUP SUPPLY DIVISION configura, de forma inequívoca, fraude na execução do contrato. As transferências a entidades de fachada controladas por membros do cartel configuram comportamento inidôneo de especial gravidade. A soma de ambas as condutas, praticadas no contexto de uma organização criminosa dedicada à corrupção sistêmica de licitações na área da saúde, e respaldada pela estrutura de fachada da própria empresa acusada, justifica plenamente a aplicação da sanção máxima prevista no dispositivo legal.

67. A proposta da CPAR de imposição do impedimento pelo prazo de cinco anos revela-se, portanto, não apenas juridicamente adequada, mas proporcionalmente necessária e suficiente à reprovação da conduta e à prevenção de novas lesões ao erário, sendo parcialmente confirmada a plausibilidade jurídica das conclusões da Comissão processante neste aspecto. Lado outro, revela-se incompatível a proposta de dissolução compulsória da pessoa jurídica, haja vista a irretroatividade da norma de natureza sancionatória.

2.5 Do Enquadramento Legal

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

- As condutas perpetradas pela pessoa jurídica RIZZI COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA., CNPJ nº 52.238.698/0001-81, enquadram-se no ato lesivo tipificado no art. 7º da Lei nº 10.520, tendo em vista que o ente privado demonstrou comportamento inidôneo e fraudou a execução contratual ao atuar como interposta pessoa e realizar a ocultação de fluxos financeiros em licitações realizadas pelo Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (INTO), órgão da administração direta do Ministério da Saúde. O estratagema consistiu na frustração do caráter competitivo dos referidos certames e na dissimulação da destinação de verbas públicas para favorecer a organização criminosa liderada pela empresa OSCAR ISKIN & CIA LTDA., permitindo que pessoas jurídicas estranhas à lide contratual recebessem integralmente os valores dos empenhos e servindo de canal para o repasse de vantagens indevidas a agentes públicos e operadores do esquema.

69. Passo, assim, à dosimetria da pena.

2.6 Da Dosimetria da Pena

70. A Lei nº 10.520/2002 estabelece, em seu art. 7º, a sanção de impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e descredenciamento no Sicafe 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.

2.6.1. Do impedimento de licitar e contratar com a União

71. 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.

72. No presente caso, a CPAR fundamentou adequadamente a dosimetria da sanção ao destacar que "*as condutas da acusada foram de evidente gravidade, com fraude ao caráter competitivo de licitações na área da saúde, direito fundamental e especialmente sensível. Além disso, ela permitiu que pessoa jurídica inteiramente estranha aos contratos públicos que firmou com o INTO recebesse integralmente os valores de tais contratos, em evidente malversação de verbas públicas – verbas que, repetimos, são da área da saúde. A gravidade do desvio de tais verbas não pode ser subestimada, pois seu impacto tem impactos diretos e indiretos na vida da população, podendo, em última análise, provocar até mortes. E os valores envolvidos são altos, na ordem de milhões de reais, o que também evidencia a gravidade dos atos*" (SEI nº 3258783, item 32).

73. Quanto aos efeitos da penalidade, acertadamente consignou a CPAR que o impedimento previsto no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 produz efeitos restritos à União, em consonância com o Manual da CGU e a jurisprudência do TCU, sendo o descredenciamento no SICAF mera consequência legal da sanção aplicada.

74. Diante disso, mostram-se corretos e adequados os critérios e a sanção proposta pela CPAR, exceto a dissolução compulsória da pessoa jurídica, razão pela qual se recomenda à autoridade julgadora o acolhimento parcial das conclusões do Relatório Final (SEI nº 3258783) e integral da Nota Técnica nº 1344/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3609486), com a aplicação do impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 5 (cinco) anos à empresa RIZZI COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA.

3. CONCLUSÃO

75. Pelo exposto, com fundamento no conjunto probatório que forma este PAR, restou evidenciado que a pessoa jurídica RIZZI COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 52.238.698/0001-81, demonstrou comportamento inidôneo e fraudou a execução contratual ao atuar como interposta pessoa e realizar a ocultação de fluxos financeiros em licitações realizadas pelo INTO, permitindo que pessoas jurídicas estranhas à lide contratual recebessem

integralmente os valores dos empenhos e servindo de canal para o repasse de vantagens indevidas a agentes públicos e operadores do esquema.

76. Portanto, após a análise apresentada nesta manifestação jurídica, concordamos com o Relatório Final da CPAR (SEI nº 3258783) e com a manifestação da Nota Técnica nº 1344/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3609486), aprovada pelo Despacho CGIPAV-ACESSO RESTRITO (SEI nº 3609544), pelo Despacho DIREP (SEI nº 3920359) e pelo Despacho SIPRI (SEI nº 3920377), no sentido de RECOMENDAR à autoridade julgadora a aplicação do **impedimento para licitar ou contratar com a União, pelo prazo de 5 (cinco) anos**, conforme artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.

77. Para os fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei nº 12.846/2013 e também considerando a previsão constante em seu §3º, de Art. 6º, a Comissão de PAR destaca a identificação dos seguintes valores:

- Valor do dano à Administração: R\$ 18.100.651,48
 - o Fonte: SEI 2792617, pp. 64 e 65. O valor na época da adjudicação, realizada em 16/12/2008, era de R\$ 7.538.096,20, o qual atualizamos pelo IPCA para maio/2024, inclusive, conforme Calculadora do Cidadão)
- Valor das vantagens indevidas: R\$ 5.113.219,75
 - o Fonte: SEI 2792483, p. 61. Atualizamos o valor de R\$ 2.500.000,00 a partir da época presumida do pagamento (12/2011) para maio/2024, também conforme o IPCA e a Calculadora do Cidadão.

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

À consideração superior.

Brasília, 11 de março 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) 00190104920202319 e da chave de acesso 555b2489



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 3062049526 e chave de acesso 555b2489 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: 11-03-2026 17:23. 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 00154/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.104920/2023-19

INTERESSADOS:

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, **APROVO o Parecer n. 00008/2026/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 Secretaria de Integridade Privada (SIPRI) e publicação.

Brasília, 24 de março 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) 00190104920202319 e da chave de acesso 555b2489



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 3134567904 e chave de acesso 555b2489 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: 24-03-2026 16:01. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
