



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO FINAL

nº 00190.104824/2023-62

Capítulo 1. Identificação da acusada e descrição do contexto

1. Trata-se de relatório final (RF) de PAR instaurado contra a sociedade limitada Stryker do Brasil Ltda., CNPJ 02.966.317/0001-02, indiciada por suposta infração ao art. 7º da Lei nº 10.520/2002.
2. As irregularidades imputadas à acusada dizem respeito a licitações realizadas pela Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro (SES/RJ) e pelo Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (INTO), órgão da administração direta do Ministério da Saúde e referência nacional para tratamento cirúrgico ortopédico de alta complexidade (vide apresentação na página do próprio INTO).
3. A acusada faria parte de um conluio liderado pela sociedade empresária Oscar Iskin, CNPJ 33.020.512/0001-79, formado para fraudar as licitações do INTO por meio de direcionamento; propostas de cobertura; e preços excessivos. O conluio também contaria com a participação de agentes públicos, cooptados por meio do pagamento de vantagens indevidas.
4. Tais fraudes foram investigadas como um desdobramento das Operações Calicute (deflagrada em 17/11/2016) e Eficiência (26/01/2017) e resultaram na Operação Fatura Exposta, do Departamento de Polícia Federal, mas também foram investigadas por diversos outros órgãos, tais como o Ministério Público Federal (MPF), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Tribunal de Contas da União (TCU) e esta Controladoria-Geral da União (CGU).
5. Os ilícitos específicos da acusada seriam ajustes anticompetitivos com concorrentes nas cinco licitações do INTO discriminadas no capítulo 2 do termo de indicição (doravante "TI"), SEI 3048191, bem como locupletamento de recursos públicos na forma de fraude na execução contratual nas mesmas cinco licitações. Conforme será detalhado neste relatório final, a CPAR opina pelo **arquivamento** do PAR.

Capítulo 2. Documentação e instrução do processo.

6. Este processo foi instaurado em 04/05/2023 (SEI 2796788) pela portaria nº 1.797, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 04/05/2023, seção 2, p. 66, a qual designou os servidores Michel Cunha Tanaka e Marcelo Miranda Barros, respectivamente, presidente e membro. A portaria nº 3.533/2023, publicada no DOU de 31/10/2023, seção 2, pp. 66 e 67, prorrogou a comissão por 180 dias; e a Portaria 1.127/2024, publicada no DOU de 29/04/2024, seção 2, p. 77, reconduziu a comissão por outros 180 dias.
7. A CPAR indiciou a Stryker em 13/12/2023 mediante o já citado TI nº 3048191, e a intimou regularmente em 20/01/2023 (SEI 3059749). Em 10/01/2024, a Stryker solicitou prorrogação de prazo para defesa (de 30 para 60 dias) com base na necessidade de localização de documentos sobre o caso, em razão de que o processo se refere a fatos supostamente ocorridos entre 2006 e 2007 e de problemas de acesso ao sistema SEI (documentos 3074801 e 3094176). A CPAR deferiu o pedido por e-mail (3079629), com posterior formalização na ata nº 3079735.
8. A seguir, em 02/02/2024, a Stryker solicitou nova dilação de prazo (mais 30 dias) com base na complexidade do caso e na falta de acesso ao processo anexo nº 00190.111617/2023-64, no qual a CPAR anexou documentos considerados essenciais para a defesa (3097990).
9. A CPAR indeferiu a dilação de prazo em si, mas entendeu que o prazo realmente não poderia ser contado antes da concessão de acesso ao referido processo anexo. Portanto, a CPAR manteve o prazo de 60 dias para apresentação da defesa, mas o fez contar a partir de 31/01/2024, data na qual a Stryker efetivamente teve acesso a toda a documentação que a CPAR utilizou para a acusação (ata nº 3099885). Desse modo, o prazo para apresentação da defesa passou a ser **30/03/2024**.
10. A Stryker apresentou sua defesa e respectivos anexos (SEI 3161110 e seguintes) em 28/03/2024 – portanto, tempestivamente.
11. Uma das alegações da defesa foi a de erro no enquadramento legal das condutas. A CPAR teria subsumido as condutas da acusada aos tipos da Lei nº 8.666/1993, embora todas elas dissessem respeito especificamente a pregões. A CPAR deu razão à defesa, e, como a alteração da subsunção legal altera a penalidade em tese cabível, retificou o aditamento para alterar os enquadramentos legais das condutas para os tipos do art. 7º da Lei nº 10.520/2002, concedendo à defesa prazo adicional para manifestação, tudo conforme a ata nº 3173255, de 10/04/2024.
12. A Stryker apresentou então a petição nº 3214283, em 13/05/2024 (tempestivamente), na qual apresentou suas alegações sobre a retificação.
13. Isso encerrou a instrução do processo, pelo que elaboramos o presente relatório final.

2.1. Requerimentos probatórios

14. Neste momento, precisamos também responder aos requerimentos que a acusada formulou nos parágrafos 199 e 203 da sua defesa e ao apresentado no parágrafo 204.
15. **Produção de provas.** Nos §§ 199 e 203, formula pedido condicional de produção de provas caso a comissão decida pela não anulação do PAR. E como será fundamentado no capítulo "Análise da CPAR", a CPAR não vislumbra qualquer das nulidades que a Stryker apontou, pelo que não anulou o processo.
16. Contudo, o pedido de formulação de provas foi genérico, a pretexto de uma suposta generalidade do próprio termo de indicição. Com efeito, o pedido diz expressamente que "*se reserva ao direito de produzir provas documentais e testemunhais na remotíssima hipótese de vir a ser tornado controvertido ponto fático específico, até o momento não especificado*".
17. Sucede que, conforme demonstrado no "Capítulo 4 – Análise desta CPAR", *infra*, inexistente "ponto fático não especificado". Isso faz restar apenas um pedido genérico de reservar-se o direito de produzir provas documentais e testemunhais.
18. A jurisprudência é pacífica no sentido de que o pedido de provas genérico deve ser indeferido, pois não há como ouvir testemunhas não identificadas ou autorizar a juntada de documentos eventuais. Por isso, indeferimos o pedido condicional de produção de provas formulado nos §§ 199 e 203 da defesa por ser genérico.
19. **Sigilo.** No parágrafo 202 da defesa, a acusada requer que a peça de defesa e os respectivos documentos tenham acesso "restrito" no sistema SEI, com base no art. 7º, § 3º, da Lei de Acesso à Informação, que determina que a publicação dos documentos que fundamentam uma decisão somente são obrigatoriamente públicos quando da edição da dita decisão.
20. Deferimos o pedido, e informamos que o nível de acesso para o PAR está registrado como "sigiloso", conforme pode ser verificado em suas propriedades:

Alterar Processo

Tipo do Processo:

Correição: Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoas Jurídicas (PAR)

Especificação:

Supostas irregularidades cometidas pela Stryker do Brasil Ltda.

Classificação por Assuntos:

212 - CORREIÇÃO / SUPERVISÃO CORRECCIONAL / ACOMPANHAMENTO DE APURAÇÃO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS E JUÍZOS DE ADI
225.1 - CORREIÇÃO / APURAÇÕES CONDUZIDAS PELO ÓRGÃO / PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS / ADMINI:
225.2 - CORREIÇÃO / APURAÇÕES CONDUZIDAS PELO ÓRGÃO / PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS / ADMINI:

Interessados:

Observações desta unidade:

Juízo de admissibilidade: 00190.105123/2020-06

Nível de Acesso

Sigiloso

Restrito

Público

Hipótese Legal:

Sigilo Procedimento Administ. de Responsabilização (Art. 5º do Decreto nº 11.129/2022)

21. Conforme o manual operacional do SEI ([link](#)), p. 215, isso restringe o acesso aos documentos em questão apenas àqueles com credencial de acesso e, evidentemente, aos próprios peticionantes credenciados: "Diferentemente dos processos públicos e restritos, os Processos Sigilosos não têm trâmite unidade a unidade. O acesso a esses processos é disponibilizado a usuários específicos que devam atuar no processo, mediante concessão de Credencial de Acesso ou Credencial de Assinatura, conforme o caso."

22. Tais documentos somente serão publicados quando a autoridade julgadora editar a decisão de condenação ou absolvição da acusada, conforme o art 7º, § 3º, da Lei 12.527/2011.

Capítulo 3. Resumo das teses defensivas

23. *Nulidade por falta de individualização.* Segundo a Stryker, as alegações do TI são genéricas, pois não discriminam quais ações ou omissões específicas da Stryker correspondem aos tipos legais invocados. Isso tornaria o TI nulo, por violação às normas que regem o PAR, tais como o Decreto 11.129/2022, que veda expressamente acusações genéricas. Além do descumprimento direto ao decreto, a ausência de especificação também violaria as normas processuais legais e constitucionais que o referido decreto instrumentaliza, tais como as garantias do contraditório e da ampla defesa (§§ 22, 23, 25, 28, 31, 33 a 35; 64 a 86; e 91 a 96).

24. Além disso, como não incide a LAC, a acusação deveria ter demonstrado a culpabilidade da Stryker, isto é, o elemento subjetivo da relação de responsabilidade (§§ 32 e 77 a 79).

25. *Imprestabilidade de elementos de prova.* Um outro elemento de nulidade do termo de indicição seria o fato de que ele se utilizou elementos de uma fiscalização do TCU, mas não era competência de tal fiscalização apurar os elementos objetivos e subjetivos de responsabilidade da Stryker (§§ 26 e 88). Assim, o uso de tais conclusões sem a devida substanciação dos achados provocaria a nulidade do TI, mormente porque a CPAR não considerou que três tomadas de contas especiais (TCEs) do TCU foram encerradas com atesto de regularidade das execuções contratuais (§§ 89 e 90).

26. *Prescrição.* A acusada também alega que o caso está prescrito, qualquer que seja a forma de cálculo.

27. O fundamento legal que a CPAR utilizou para indiciar a acusada foi a Lei nº 8.666/1993, a qual é inteiramente omissa sobre prescrição. Por isso, é necessário analisar a prescrição com base na Lei nº 9.873/1999, que disciplina a prescrição do poder de polícia em geral e prevê prazo de 5 anos. Considerando-se a contagem do prazo a partir da ocorrência dos fatos, isto é, de 2006 a 2008 e a incoerência de causas interruptivas, o caso já estaria prescrito (§§ 100 a 111).

28. A acusada também aduz que o caso também estaria prescrito mesmo se considerássemos o uso do prazo de prescrição penal previsto na própria Lei 9.873/1999, artigo 1º, § 2º: *Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.*

29. O crime correspondente seria o do art. 90 da então vigente Lei nº 8.666/1993, isto é, frustrar ou fraudar o caráter competitivo da licitação, e sua pena máxima é de 4 anos. Como a pena máxima é de 4 anos, o crime em questão prescreve em 8 anos, conforme o art. 109, inciso IV, do CP. Como as supostas infrações administrativas ocorreram até 2007, elas estariam prescritas já em 2015 (§§ 112 a 116). E, evidentemente, não poderíamos considerar, para efeitos de cálculo de prescrição, a pena mais gravosa de 8 anos prevista na nova lei de licitações, em razão da irretroatividade da lei penal (§§ 117 e 118).

30. *Inocorrência das condutas imputadas.* A acusada aduz que participou licitadamente dos cinco pregões que o TI apontou como irregulares e que não há a descrição de qualquer conduta específica que a acusada teria praticado (§§ 125 e 126). Além disso, meras declarações de colaboradores premiados, por si só, não são suficientes para fundamentar responsabilização (§ 127).

31. *Insuficiência das provas.* A Stryker também alega que os indícios de irregularidade nos pregões que o TI apontou são decisões estritamente administrativas de modelagem da licitação. Isto é, não se pode imputar à acusada a responsabilidade por decisões da Administração pública a respeito de como se realizará uma licitação (§§ 27, 129 a 144).

32. *Execução contratual.* Também afirma que os contratos apontados como não tendo sido executados na verdade foram devidamente cumpridos, o que foi atestado pelo próprio TCU em todos os processos – com trânsito em julgado administrativo em três dos cinco deles (§§ 30 e 147 a 188).

33. *Dosimetria.* Por fim, a Stryker lista as circunstâncias que entende deverem ser consideradas na dosimetria de eventual penalidade a ser aplicada (§§ 189 a 195).

Capítulo 4. Análise da CPAR

do CP. Determinado o número de anos do prazo prescricional, precisamos proceder à análise dos seus termos iniciais e interruptivos.

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

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

62. Apresentamos abaixo tabelas indicando as datas que a CPAR considerou, bem como os respectivos documentos embasadores. Todos os documentos eletrônicos citados estão no SEI nº 3014472:

Pregão	Processo	Adjudicação(ões)	Documento de adjudicação
147/2007	250057/2966/2007	05/12/2007	Arquivo 180 - Elementos comprobatórios_Evidências.pdf, fl. 961
124/2006	250057/2736/2006	05/12/2006	Arquivo 189 - Elementos comprobatórios_Evidências.pdf, fl. 489
135/2006	250057/2375/2006	07/12/2006	Arquivo 197 - Elementos comprobatórios_Evidências.pdf, fl. 414
171/2007	250057/2967/2007	26/12/2007	Arquivo 212 - Elementos comprobatórios_Evidências.pdf, fl. 581
146/2007	250057/2965/2007	30/11/2007	Arquivo 204 - Elementos comprobatórios_Evidências.pdf, fls. 454 a 457

Pregão	Processo	Última entrega ou pagamento	Comprovação da última entrega ou pagamento
147/2007	250057/2966/2007	29/12/2008	Arquivo 183 - Elementos comprobatórios_Evidências.pdf, fl. 86
124/2006	250057/2736/2006	25/04/2007	Arquivo 192 - Elementos comprobatórios_Evidências.pdf, fl. 4
135/2006	250057/2375/2006	05/04/2007	Arquivo 189 - Elementos comprobatórios_Evidências.pdf, fl. 489
171/2007	250057/2967/2007	28/05/2009	Arquivo 216 - Elementos comprobatórios_Evidências.pdf, fl. 2
146/2007	250057/2965/2007	10/07/2009	Arquivo 205 - Elementos comprobatórios_Evidências.pdf, fl. 79

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

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

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

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

64. O marco interruptivo mais antigo que a CPAR encontrou foi a portaria de instauração do IPL 37/2017-7, instaurado em 06/04/2017 que inaugurou a investigação do DPF especificamente sobre as irregularidades no INTO (a futura Operação Fatura Exposta) (vide SEI 2789185, arquivo "Evento 3 - OUT2.pdf", pp. 1 a 3). Desse modo, **todas as infrações ocorridas até 06/04/2009 (inclusive)** já estão prescritas – que é justamente o caso das infrações referentes à fraude no processo licitatório.

65. Também é o caso de todas as supostas fraudes em execução, com exceção dos Pregões 171/2007 e 146/2007, cujos últimos pagamentos foram em 28/05/2009 e 10/07/2009, respectivamente. Procedemos então à análise do mérito apenas da acusação de fraude na execução em relação a esses pregões.

4.4. Análise quanto à fraude na execução dos Pregões 171/2007 e 146/2007

66. A CPAR entende que a Stryker tem razão. A acusação de fraude partiu da premissa de que a falta de entrega dos bens contratados era de tal ordem de grandeza que a situação deixava de ser uma mera irregularidade em execução contratual e se convertia em verdadeiro locupletamento de recursos públicos. A ordem de grandeza se caracterizou pela total ausência de entrega dos bens contratados, ou da entrega apenas de frações insignificantes, tais como um ou dois itens de dezenas.

67. No Pregão 147/2007, o próprio TCU já considerou incontroversa a entrega de 11 dos 35 equipamentos contratados (cerca de 33%), conforme SEI 3161114, arquivo "151 - Voto Ministro BRUNO DANTAS.pdf", parágrafo 22: "Quanto ao mérito, reputo suficiente a documentação apresentada para a comprovação de entrega de onze equipamentos de videoartroscopia."

68. No Pregão 171/2007, o TCU certificou a entrega de 49 dos 112 itens contratados (cerca de 44%), conforme SEI 3161115, arquivo "100 - Voto Ministro BRUNO DANTAS.pdf", parágrafos 23 e 24: "Reputo suficiente a documentação apresentada para a comprovação de entrega de 49 conjuntos de motor ortopédico. (...) Distinta é a situação dos outros 63 conjuntos de motor ortopédico, cujas entregas não foram comprovadas."

69. A proporção de equipamentos cuja entrega não foi comprovada pode até ser significativa, mas é suficiente para não mais poder se falar em fraude por parte da Stryker. Assim, a CPAR entende que não persiste sua acusação de fraude na execução contratual contra a Stryker.

Capítulo 5. Opinião da CPAR. Encaminhamentos finais.

70. Assim, a CPAR opina pelo arquivamento deste PAR, por entender que as infrações de fraude à licitação e três das cinco fraudes em execução contratual estão prescritas. Quanto às infrações não prescritas referente aos Pregões 171/2007, processo 250057/2965/2007, e 146/2007, processo 250057/2965/2007, a CPAR entende que não caracterizada a fraude em execução contratual.

71. Além disso, a CPAR delibera por comunicar o Coordenador-Geral de Processos Administrativos de Responsabilização para adotar providências de praxe destinadas a:

- encaminhar à autoridade instauradora o PAR;
- propor à autoridade instauradora o envio de expediente dando conhecimento ao Ministério Público, conforme art. 15 da Lei nº 12.846/2013;
- recomendar à autoridade julgadora o arquivamento do PAR, , conforme descrito no parágrafo anterior;
- lavrar ata de encerramento dos trabalhos.

72. 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 que não identificou valor do dano à Administração (entendemos não caracterizado) nem de vantagens indevidas (não localizadas).



Documento assinado eletronicamente por **MICHEL CUNHA TANAKA, Presidente da Comissão**, em 19/06/2024, às 19:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO MIRANDA BARROS, Membro da Comissão**, em 19/06/2024, às 19:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificado [REDACTED] e o código [REDACTED]

Referência: Processo nº 00190.104824/2023-62

SEI nº 3240595