



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1426/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.104824/2023-62

INTERESSADO: DIRETORIA DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS

1. ASSUNTO

1.1. Apuração, por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades imputadas à pessoa jurídica Stryker do Brasil Ltda. (CNPJ 02.966.317/0001-02).

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção. LAC).
- 2.2. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.
- 2.3. Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019.
- 2.4. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
- 2.5. Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999.
- 2.6. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Processo Administrativo de Responsabilização. Art. 23 da IN CGU nº 13/2019. Análise da regularidade processual. Parecer de apoio ao julgamento.

4. RELATÓRIO

4.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) em face da pessoa jurídica **Stryker do Brasil Ltda. (CNPJ 02.966.317/0001-02, de agora em diante “Stryker” ou “acusada”)**.

4.2. Concluídos os trabalhos da Comissão Processante (CPAR), vieram os autos à Coordenação-Geral de Investigação e Processos Avocados (CGIPAV) para emissão de manifestação técnica, nos termos do art. 56, III, do Regimento Interno da CGU (Portaria Normativa CGU nº 38, de 16 de dezembro de 2022), bem como do art. 23 da Instrução Normativa nº 13, de 8 de agosto de 2019 (IN CGU nº 13/2019).

4.3. 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, referência no país para tratamento cirúrgico ortopédico de alta complexidade.

4.4. Segundo consta dos autos, a acusada faria parte de um conluio liderado pela sociedade empresária Oscar Iskin, CNPJ nº 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.

4.5. Tais fraudes começaram a ser descobertas por um trabalho conjunto entre o Departamento de Polícia Federal (DPF), o Ministério Público Federal (MPF) e a Receita Federal do Brasil (RFB), o qual resultou na deflagração da **Operação Fatura Exposta**, por sua vez um desdobramento das Operações

Calicute (deflagrada em 17/11/2016) e Eficiência (26/01/2017).

4.6. Os fatos descobertos levaram a um aprofundamento das investigações, inclusive com o envolvimento do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), do Tribunal de Contas da União (TCU) e desta CGU.

4.7. Os ilícitos específicos da acusada seriam ajustes anticompetitivos com concorrentes e prática de superfaturamento nas licitações do INTO.

4.8. Por essa razão, a Stryker foi indiciada por ter supostamente praticado os atos lesivos previstos no art. 88, inciso II (praticar atos ilícitos visando frustrar os objetivos da licitação) e inciso III (demonstrar não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude dos ilícitos praticados) da Lei nº 8.666/1993 (vigente à época dos fatos), em razão de ter praticado ajustes anticompetitivos com os concorrentes em cinco procedimentos licitatórios (Pregões nº 124/2006, nº 135/2006, nº 146/2007, nº 147/2007 e nº 171/2007).

4.9. Adicionalmente, apurou-se que a empresa teria deixado de entregar parcela significativa dos objetos pelos quais foi integralmente remunerada, o que caracterizaria fraude na execução contratual. Tal conduta configuraria violação ao art. 88, inciso III, combinado com o art. 87, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, por configurar inexecução total ou parcial do contrato administrativo.

4.10. Após regular instrução, a CPAR concluiu pela prescrição da pretensão punitiva em relação à maioria das condutas investigadas, bem como da inexistência de elementos probatórios suficientes para atribuir à pessoa jurídica qualquer das demais condutas apuradas.

4.11. Dessa forma, o Relatório Final (nº 3240595, § 70) recomendou o **arquivamento do presente Processo Administrativo de Responsabilização – PAR**, sem aplicação de qualquer penalidade à empresa, por ausência de justa causa para responsabilização administrativa.

RESUMO DO ANDAMENTO DO PROCESSO

4.12. O presente processo apuratório foi deflagrado no âmbito desta CGU por intermédio da Portaria nº 1.797, de 3 de maio de 2023, publicada no Diário Oficial da União – Seção 2, página 66, nº 84, de 4 de maio de 2023 (SEI nº 2796788).

4.13. O prazo para a conclusão dos trabalhos foi prorrogado por mais 180 (cento e oitenta) dias, nos termos da Portaria nº 3.533, de 24 de outubro de 2023, publicada no Diário Oficial da União – Seção 2, páginas 66 e 67, nº 207, de 31 de outubro de 2023 (SEI nº 3002605).

4.14. Em 18 de dezembro de 2023, foi deliberado o indiciamento da empresa, tendo sido assinado o respectivo Termo de Indicação (SEI nº 3048191).

4.15. A pessoa jurídica foi regularmente intimada em 20 de dezembro de 2023 para apresentação de defesa escrita, no prazo de 30 (trinta) dias (SEI nº 3059749). A defesa prévia foi oportunamente apresentada no documento SEI nº 3161110, após concessão de prorrogação de prazo por meio das Atas de Deliberação SEI nºs 3079735 e 3099885.

4.16. Posteriormente, por meio da Portaria nº 1.127, de 24 de abril de 2024, publicada no Diário Oficial da União – Seção 2, página 77, nº 82, de 29 de abril de 2024 (SEI nº 3196584), a CPAR foi reconduzida, com a fixação de novo prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a conclusão dos trabalhos.

4.17. O pedido de produção de provas apresentado pela empresa foi indeferido pela CPAR, por ser genérico e desprovido de elementos mínimos de concretude, conforme fundamentação constante dos §§ 15 a 18 do documento SEI nº 3240595, tendo a Comissão elaborado o seu Relatório Final com base nas provas já constantes dos presentes autos eletrônicos.

4.18. Nos termos do art. 22 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, a autoridade instauradora, por meio do documento SEI nº 3261824, oportunizou à empresa a manifestação sobre o Relatório Final da CPAR, no prazo de 10 (dez) dias. A empresa tomou ciência do ato (SEI nº 3265841) e apresentou suas Alegações Finais tempestivamente, conforme documento SEI nº 3279092.

4.19. Por fim, os autos foram encaminhados à CGIPAV, para análise de regularidade, nos termos do art. 23 da IN CGU nº 13/2019, conforme documento SEI nº 3279542.

5. ANÁLISE

REGULARIDADE FORMAL DO PAR

5.1. Inicialmente, cumpre destacar que o exame ora realizado pautar-se-á pelos aspectos formais e procedimentais do PAR, incluindo a manifestação aos termos do Relatório Final, facultada à empresa envolvida.

5.2. Da análise dos autos verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram o rito previsto na IN CGU nº 13/2019, bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da CF/88.

5.3. A portaria de instauração foi publicada no DOU de acordo com o que estabelece o art. 13 da Instrução Normativa nº 13, de 8 de agosto de 2019. O PAR foi instaurado pelo Secretário de Integridade Privada, conforme delegação prevista no art. 30, inciso I, do mesmo normativo, com redação alterada pela Portaria Normativa nº 54, de 14 de fevereiro de 2023. Ademais, também conforme o art. 13, na portaria inaugural constaram o nome, o cargo e a matrícula dos membros integrantes da Comissão, a indicação de seu presidente, o número do processo e o prazo de conclusão dos trabalhos, bem assim o nome empresarial e o CNPJ da pessoa jurídica que responderia ao PAR (SEI n.º 2796788).

5.4. Quando ainda em curso o prazo de 180 (cento e oitenta) dias da portaria inaugural do PAR, foi publicada a Portaria nº 3.533, de 24 de outubro de 2023, publicada no Diário Oficial da União – Seção 2, páginas 66 e 67, nº 207, de 31 de outubro de 2023 (SEI nº 3002605). Após esta prorrogação, foi lavrada a Portaria nº 1.127, de 24 de abril de 2024, assinada pelo Secretário de Integridade Privada e publicada no DOU Seção 2, página 77, nº 82, de 29 de abril de 2024 (SEI n.º 3196584).

5.5. Quanto às portarias de prorrogação e recondução, verifica-se que foram editadas em conformidade com o disposto no art. 13 da Instrução Normativa nº 13/2019, observando igualmente o art. 30 do normativo quanto à delegação de competência ao Secretário de Integridade Privada para instauração de PAR. Verifica-se, portanto, a regularidade do processo sob tal ponto de vista, pois lavradas por autoridade competente e observadas as formalidades exigidas pela norma.

5.6. Por seu turno, em se tratando da observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foi oportunizado à empresa amplo e irrestrito acesso aos autos, possibilitando-se a sua visualização integral e o peticionamento eletrônico.

5.7. Aos seus representantes foi concedido acesso externo ao PAR (SEI nºs 3059749, 3059842, 3075729 e 3094182). Registre-se que nenhum ato instrutório foi realizado sem que antes a empresa fosse notificada para, caso quisesse, pudesse dele participar.

5.8. Dando-se sequência na análise sobre a regularidade formal do PAR, verifica-se a obediência aos procedimentos estipulados pela IN nº 13/2019. O Termo de Indiciação (SEI nº 3048191) foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no artigo 17 do referido normativo, contendo descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado e o apontamento das provas.

5.9. Quanto ao enquadramento legal, a CPAR entendeu por retificar, na Ata de Deliberação 3173255, a capitulação jurídica atribuída à empresa Stryker, divergindo do enquadramento inicial constante no Termo de Indiciação. Concluiu-se que o dispositivo violado não seria o art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993, mas sim o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão). O reenquadramento jurídico promovido pela CPAR, sem alteração da descrição fática dos fatos, constitui medida regular, amparada na aplicação subsidiária do art. 383 do Código de Processo Penal (CPP), além de não causar qualquer prejuízo à acusada, como demonstrado no Relatório Final (SEI n.º 3240595, §§ 34-41).

5.10. A empresa foi devidamente notificada das acusações, de acordo com os artigos 16 e 18 da IN CGU nº 13/2019 (SEI nº 3059749), assegurando a ampla ciência e possibilidade de manifestação. Tempestivamente, apresentou sua defesa técnica (SEI nº 3161110 e respectivos anexos).

5.11. O Relatório Final, por sua vez, mencionou as provas em que se baseou a CPAR para a formação de sua convicção e enfrentou adequadamente todas as alegações apresentadas pela defesa,

concluindo, ao final, pelo arquivamento do feito, em razão do reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva em relação à maioria das condutas investigadas, bem como da inexistência de elementos probatórios suficientes para atribuir à pessoa jurídica qualquer das demais condutas apuradas.

5.12. Considerando a regularidade procedimental, passamos à análise (i) da manifestação final apresentada e (ii) da regularidade processual do PAR no que se refere aos fundamentos adotados pela CPAR para firmar suas recomendações.

ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO AO RELATÓRIO FINAL

5.13. Inicialmente, a empresa foi indiciada por violação aos incisos II e III do art. 88 da Lei nº 8.666/1993 (SEI n.º 3048191, item 65). Posteriormente, a CPAR retificou, na Ata de Deliberação 3173255, a capitulação jurídica atribuída à empresa Stryker, divergindo do enquadramento inicial constante no Termo de Indiciação. Concluiu-se que o dispositivo violado não seria o art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993, mas sim o art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

5.14. De acordo com as provas juntadas aos autos, a empresa teria praticado conluíus anticompetitivos em cinco contratações públicas realizadas no âmbito do Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia – INTO (Pregões nº 124/2006, nº 135/2006, nº 146/2007, nº 147/2007 e nº 171/2007), em articulação com empresas concorrentes. Adicionalmente, apurou-se que a empresa teria deixado de entregar parcela significativa dos objetos contratados, apesar de ter sido integralmente remunerada, o que configuraria fraude na execução contratual.

5.15. A CPAR, em sua análise no Relatório Final (SEI nº 3240595, § 70), acolheu os argumentos apresentados pela defesa, concluindo pela prescrição e ausência de elementos suficientes à responsabilização da empresa. Tal conclusão fundamentou-se, em parte, no reconhecimento da prescrição quanto às fraudes apuradas nos procedimentos licitatórios e nas execuções contratuais dos cinco pregões realizados pelo INTO (n.ºs 124/2006, 135/2006, 146/2007, 147/2007 e 171/2007). Em relação aos Pregões nº 171/2007 e nº 146/2007, embora não reconhecida a prescrição quanto às respectivas execuções contratuais, a Comissão também afastou a responsabilização da empresa, por entender, acolhendo os argumentos da defesa, que as inexecuções contratuais verificadas, nas circunstâncias concretas, não seriam suficientes para caracterizar fraude, razão pela qual não persistiu a acusação de fraude na execução contratual contra a acusada.

5.16. Na manifestação apresentada em suas Alegações Finais (SEI n.º 3279092, § 22), a empresa, reiterando as defesas anteriormente expostas e apontando apenas alguns pontos de divergência, limitou-se a requerer o acatamento da conclusão da CPAR.

5.17. A seguir serão analisados os pontos apresentados pela Stryker em suas Alegações Finais.

5.18. **ARGUMENTO I: A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DA CGU EM FACE DA DEFENDENTE, SEJA PELA INTEGRALIDADE DOS ARGUMENTOS ADUZIDOS PELA ORA MANIFESTANTE SEJA COMO RECONHECIDO PELA D. CPAR-CGU** (SEI n.º 3279092, § 19).

5.19. A empresa discorda da conclusão da CPAR quanto à prescrição parcial, argumentando que o marco interruptivo apontado – a instauração do Inquérito Policial nº 037/2017-7 em 06/04/2017 – não se aplica aos Pregões nº 171/2007 e nº 146/2007, pois o referido inquérito não teria tratado especificamente das supostas irregularidades nesses certames. Assim, sustenta que nenhum dos pregões analisados foi atingido por marco interruptivo válido, motivo pelo qual deveria ser reconhecida a prescrição para todos os ilícitos apurados no PAR.

5.20. **ANÁLISE DO ARGUMENTO I:** De início, registra-se que, no entendimento deste subscritor, para ambos os grupos de infrações estabelecidos pela CPAR no Relatório Final ("fraude no processo de compra" e "fraude na entrega", SEI nº 3240595, itens 60/62), os fatos atribuídos à pessoa jurídica Stryker configuram, em tese, infrações administrativas continuadas.

5.21. Com efeito, verifica-se o caráter continuado entre as infrações administrativas decorrentes da frustração do caráter competitivo e da fraude na execução contratual referentes aos Pregões Eletrônicos nº 124/2006, 135/2006, 146/2007, 147/2007 e 171/2007, pois, no âmbito de cada grupo ("fraude no processo de compra" e "fraude na entrega"), configuram infrações da mesma espécie que observaram o

mesmo modo de execução (ajuste entre empresas), bem assim foram praticadas mediante unidade de desígnios (garantir aos membros do cartel a vantagem decorrente da adjudicação do objeto do certame). Por conseguinte, pode-se considerar a subsequente como continuação da anterior, sendo a data da última, consequentemente, o marco inicial da prescrição, consoante previsão expressa do caput do artigo 1º da Lei nº 9.873/1999 e do artigo 25 da Lei nº 12.846/2013.

5.22. Dessa forma, é possível reconhecer a infração administrativa continuada entre as licitações relativas ao fornecimento de equipamentos médicos ao INTO, envolvendo empresas participantes do esquema de cartelização e fraudes do denominado "clube do pregão internacional".

5.23. Vale observar que, para a configuração de infração continuada, deve-se observar as particularidades do ramo do direito envolvido, circunstância que justifica que se diferencie o aspecto temporal da continuidade delitiva em se tratando de infrações penais (voltadas à proteção de bens jurídicos concretos, mediante cumprimento de deveres estáveis) ou de infrações administrativas (em que os deveres envolvidos são mais diversificados e volúveis).

5.24. Especialmente no que diz com infrações administrativas envolvendo procedimentos licitatórios, afigura-se razoável considerar-se um prazo mais alongado, pelo fato de que um mesmo ajuste entre particulares não raro se perpetua para novas licitações (como ocorrido no presente caso), dado que as licitações dependem da dinâmica do agente contratador, demandando novos certames à medida da necessidade de repor mercadorias ou renovar serviços, o que pode caracterizar a continuidade infracional pela participação em sequência do infrator.

5.25. Nessa linha, cuidando-se de infrações continuadas praticadas entre 05/12/2006 (data de adjudicação dos bens licitados no Pregão nº 124/2006) e 26/12/2007 (data de adjudicação dos bens licitados no Pregão nº 171/2007), referente ao grupo de condutas "fraude no processo de compra", e entre 05/04/2007 (data da última entrega/pagamento no Pregão nº 135/2006) e 10/07/2009 (data da última entrega/pagamento no Pregão nº 146/2007), referente ao grupo de condutas "fraude na entrega" (SEI nº 3240595, itens 60/62), entende-se que estas últimas datas devem ser consideradas como os marcos iniciais para a contagem do prazo prescricional da infração continuada de cada grupo, segundo o caput do artigo 1º da Lei nº 9.873/1999.

5.26. Especificamente sobre a alegação da acusada, trata-se de reiteração de argumento já apresentado pela empresa ao longo do processo, especificamente em sua defesa prévia anterior ao Relatório Final, tendo sido analisado pela CPAR nos itens 55 a 65 do referido documento (SEI nº 3240595):

55. Esclarecemos que, apesar de que a CPAR opinará pela caracterização da prescrição da maioria das condutas objeto deste PAR, seu cálculo não segue exatamente o da acusada, pois, por força de lei, ele deve considerar também os marcos interruptivos, e não apenas o número de anos decorridos entre o fato e a instauração do PAR.

56. A acusada tem razão ao apontar a necessidade do uso da Lei nº 9.873/1999, pois a Lei nº 10.520/2002 é inteiramente omissa sobre o tema e a Lei nº 9.873/1999 rege a prescrição do poder de polícia da Administração em geral. Um dos cálculos da acusada também está correto quanto à quantidade de anos do prazo prescricional, pois, nos termos do § 2º do art. 1º da referida lei: "Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal."

57. A Stryker corretamente identificou a infração penal correspondente como a fraude à licitação prevista no art. 90 da antiga Lei nº 8.666/1993:

(...)

58. Evidentemente, não utilizamos o tipo penal atualmente vigente, em razão da irretroatividade da lei penal (Constituição Federal, art. 5º, inciso XL), no que a acusada também tem razão (§ 117 da Defesa).

59. A pena máxima prevista para o crime do referido art. 90 é de 4 anos, o que corresponde a um prazo prescricional de 8 anos, conforme o inciso IV do art. 109 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:

(...)

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

(...)

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.

5.27. De fato, a legislação específica aplicável ao caso, representada pela Lei nº 8.666/1993 e pela Lei nº 10.520/2002, não dispõe sobre o instituto da prescrição. Assim, a responsabilização administrativa deve, geralmente, ocorrer no prazo de 5 (cinco) anos, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, da data em que cessar a irregularidade, conforme dispõe o art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.873/1999, sob pena de prescrição.

5.28. Todavia, na hipótese de o fato também constituir crime, aplica-se à Administração Pública Federal o prazo prescricional previsto na legislação penal, nos termos do art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.873/1999:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

(...)

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal. (grifo acrescido)

5.29. A conduta imputada à empresa, conforme descrita no Termo de Indiciação (SEI nº 3048191, §§ 52-58 e 59-64), consistiria na frustração do caráter competitivo das licitações, tipificada como crime no art. 90 da Lei nº 8.666/1993:

Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

5.30. Por se tratar de infração que também configura ilícito penal, aplica-se o disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999, incidindo, assim, o prazo prescricional previsto na legislação penal, conforme a pena máxima cominada ao tipo penal correspondente.

5.31. Nos termos do art. 109, inciso IV, do Código Penal, para crimes cuja pena máxima seja de até quatro anos, como é o caso do art. 90 da Lei nº 8.666/1993, o prazo prescricional é de oito anos:

Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se:

(...)

V - em oito anos, se o máximo da pena é superior a dois anos e não excede a quatro; (grifo acrescido)

5.32. Com efeito, considerando que as infrações administrativas continuadas cessaram em 26/12/2007 (data de adjudicação dos bens licitados no Pregão nº 171/2007) e 10/07/2009 (data da última entrega/pagamento no Pregão nº 146/2007) (SEI nº 3240595, § 62), a prescrição somente se operaria a partir de 26/12/2015 (frustração do caráter competitivo) e 10/07/2017 (fraude na execução contratual), salvo ocorrência de marcos interruptivos.

5.33. Nesse contexto, a portaria de instauração do IPL nº 37/2017-7, datada de 06/04/2017 (2789185, arquivo "Evento 3 - OUT2.pdf", pp. 1 a 3), que deu início à investigação no âmbito da Polícia Federal (Operação Fatura Exposta), interrompeu o curso do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

(...)

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

5.34. Diferentemente do alegado pela empresa, as irregularidades relacionadas aos pregões realizados no âmbito do INTO e imputadas à acusada já eram objeto de apuração na referida operação policial, conforme demonstram as declarações prestadas em acordos de colaboração premiada firmados perante o MPF no âmbito do Processo nº 0503015-52.2017.4.02.5101, número processual vinculado à Operação Fatura Exposta (SEI nº 3048191, § 19). Tais elementos confirmam que os fatos investigados neste PAR já estavam sob apuração formal no âmbito policial, reforçando a validade do marco interruptivo identificado pela CPAR.

5.35. Consequentemente, todas as infrações ocorridas até 05/04/2009 (inclusive) já se encontram atingidas pela prescrição. Cotejando esse marco temporal com a classificação dos grupos de infrações estabelecidos pela própria CPAR (3240595, §§ 60/62) — quais sejam, “fraude no processo de compra” e “fraude na entrega” —, verifica-se que a infração continuada referente à “fraude no processo de compra” teve sua cessação em 26/12/2007 (data de adjudicação dos bens licitados no Pregão nº 171/2007). Assim, por aplicação do caput do art. 1º da Lei nº 9.873/1999, constata-se a prescrição da pretensão punitiva quanto a esse grupo de condutas.

5.36. Por outro lado, permanece incólume a possibilidade de responsabilização administrativa quanto à infração pertencente ao grupo “fraude na entrega” (Pregões Eletrônicos nº 124/2006, 135/2006, 146/2007, 147/2007 e 171/2007), cujos marcos interruptivos tempestivos afastaram a consumação da prescrição, uma vez que a infração continuada cessou em 10/07/2009 (data da última entrega/pagamento no Pregão nº 146/2007). Diverge-se, nesse ponto, do entendimento adotado pela CPAR, que considerou prescritas as infrações relacionadas aos Pregões Eletrônicos nº 124/2006, 135/2006 e 147/2007 (SEI nº 3240595, itens 64/65), pois tais condutas integram um mesmo contexto fático e jurídico de execução contratual fraudulenta, caracterizando infração administrativa continuada, cuja cessação somente se deu em 10/07/2009, com o último ato de entrega ou pagamento vinculado ao Pregão nº 146/2007.

5.37. Dessa forma, considerando a interrupção ocorrida em 06/04/2017, a extinção da pretensão punitiva somente se verificaria em 06/04/2025.

5.38. Todavia, com a intimação da empresa para apresentação de defesa quanto aos fatos apurados no âmbito do PAR, em 20 de dezembro de 2023 (SEI nº 3059749), operou-se novo marco interruptivo do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.873/1999:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

(...)

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

5.39. Dessa forma, o prazo prescricional, anteriormente interrompido pela instauração do IPL nº

37/2017-7, foi novamente interrompido na data da notificação da acusada.

5.40. Importante destacar que a possibilidade de múltiplas interrupções do curso prescricional é amplamente reconhecida tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência administrativa e judicial. A esse respeito, a [Resolução nº 344/2022 do TCU](#) dispõe expressamente, em seu art. 5º, § 1º, que “*a prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo*”.

5.41. A mesma orientação interpretativa vem sendo adotada reiteradamente pela 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, como no julgamento do [Mandado de Segurança nº 36.905/DF](#), de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, cuja ementa dispõe:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). APLICAÇÃO DA LEI Nº 9.873/1999. OCORRÊNCIA DE FATOS INTERRUPTIVOS DA PRESCRIÇÃO.

1. Mandado de Segurança impetrado contra ato do TCU que julgou irregulares as contas referentes a convênio firmado pelo recorrente com repasse de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

2. Nos termos da jurisprudência recente desta Casa, a pretensão de ressarcimento ao erário do TCU é prescritível, sendo aplicável a Lei nº 9.873/1999, seja quanto ao prazo de prescrição, seja quanto às causas de interrupção do respectivo prazo.

3. O art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999 prevê que a prescrição se interrompe por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato, mesmo antes de cientificada a parte interessada. **No caso concreto, houve várias causas interruptivas do lapso prescricional, de modo que não se pode reconhecer a inércia da Administração Pública.**

4. Impossibilidade de averiguação da prescrição intercorrente, na forma do art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/1999, em razão da ausência de cópia integral do processo de tomada de contas especial nos autos. Ausência de prova pré-constituída do alegado direito líquido e certo.

5. Agravo a que se nega provimento. (grifos acrescidos)

5.42. Trata-se da solução interpretativa mais adequada, porquanto preserva o modelo de incidência de múltiplas causas interruptivas previsto na Lei nº 9.873/99. De fato, se a prescrição pudesse ser interrompida uma única vez, e apenas por qualquer ato inequívoco que importasse apuração do fato, por exemplo, os atos apuratórios e/ou processuais posteriormente praticados pelos órgãos do sistema de controle, inclusive para garantir o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa, jamais incidiriam como causa interruptiva do prazo prescricional, tornando letra morta o enunciado normativo previsto no art. 2º da Lei nº 9.873/99.

5.43. Esse modelo, inclusive, já é consagrado em nosso ordenamento jurídico. O Código Penal, por exemplo, prevê, em seu art. 117, diversas causas interruptivas da prescrição, cuja incidência pode se dar de forma sucessiva, renovando repetidamente o prazo prescricional da pretensão punitiva estatal em relação a uma mesma infração.

5.44. Nesse cenário, a intimação da acusada para apresentação de defesa no PAR em 2023 começou a contagem do prazo de prescrição, postergando o seu termo final para 20 de dezembro de 2031. Portanto, no momento da presente análise, a pretensão punitiva da Administração permanece plenamente válida e exigível.

5.45. Conclui-se, portanto, que **assiste razão à CPAR, ainda que parcialmente**, uma vez que, conforme demonstrado, aplica-se ao presente caso o prazo prescricional de oito anos, nos termos do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999, combinado com o art. 90 da Lei nº 8.666/1993 e o art. 109, IV, do Código Penal. Diante da configuração de infração administrativa continuada, não há, no momento desta análise, qualquer causa extintiva da pretensão punitiva administrativa relacionada aos fatos apurados não apenas nos Pregões nº 171/2007 e nº 146/2007, como constou do Relatório Final, mas também nos Pregões Eletrônicos nº 124/2006, 135/2006 e 147/2007. Portanto, **não há como acatar a argumentação trazida pela defesa** quanto ao alegado transcurso do prazo prescricional no caso concreto.

5.46. Ressalta-se, contudo, que, como os fatos relacionados aos referidos Pregões nº 124/2006, 135/2006 e 147/2007 não foram incluídos no escopo do Relatório Final da CPAR,

permanecerão fora do objeto da presente análise de regularidade. A inclusão para fins prescricionais, todavia, não acarreta qualquer prejuízo à responsabilização da pessoa jurídica e ao contraditório e à ampla defesa, sobretudo considerando que o entendimento firmado no Relatório Final e nesta Nota Técnica, como será demonstrado ao final, é pelo arquivamento do presente processo administrativo, não tendo sido proposta a aplicação de sanção ou o endereçamento de valores à empresa.

5.47. **ARGUMENTO 2: A NÃO CONFIGURAÇÃO DE QUALQUER ILÍCITO LICITATÓRIO OU DE EXECUÇÃO CONTRATUAL ATRIBUÍVEL À STRYKER** (SEI n.º 3279092, §§ 13-18).

5.48. A empresa sustenta que não cometeu qualquer ilícito licitatório ou contratual, inclusive nos Pregões nº 171/2007 e nº 146/2007. Alega que a CPAR se baseou em meras suposições, sem respaldo fático, ao sugerir que a acusada teria influenciado a inclusão de trechos de seu catálogo em edital elaborado pelo órgão público, conduta que, segundo a própria descrição da CPAR, seria atribuível ao ente licitante e não à empresa investigada.

5.49. Afirma que a presunção de envolvimento viola os princípios do devido processo legal, contraditório, ampla defesa e presunção de inocência (CF, art. 5º, incisos LIV, LV e LVII), sendo inaceitável no âmbito do direito sancionador.

5.50. Sobre as cartas de solidariedade concedidas às empresas PCE Importação e Per Prima, nega qualquer irregularidade, argumentando que a suposta inexistência dessas empresas foi inferida apenas da ausência de vitórias em licitações relevantes entre 2005 e 2017, o que não comprovaria ilicitude nem envolvimento fraudulento da acusada.

5.51. **ANÁLISE DO ARGUMENTO 2:** A alegação defensiva de que não há configuração de qualquer ilícito licitatório ou contratual encontra ressonância parcial com o entendimento da própria CPAR quanto à inexecução contratual nos Pregões nº 171/2007 e nº 146/2007. De fato, após reavaliação das evidências constantes nos autos e à luz de manifestações do Tribunal de Contas da União (TCU), a Comissão reconheceu que a magnitude da inadimplência inicialmente apontada não se confirma, motivo pelo qual afastou a acusação de fraude na execução contratual imputada à empresa.

5.52. No caso do Pregão nº 147/2007, o TCU reconheceu a entrega de 11 dos 35 equipamentos contratados (aproximadamente 33%), conforme consta do voto do Ministro Bruno Dantas (SEI nº 3240595, § 67), o que desqualifica a imputação anterior de entrega de apenas 1 item (SEI n.º 3048191, § 30). Já no Pregão nº 171/2007, também com base em manifestação do TCU, foi certificada a entrega de 49 dos 112 itens contratados (cerca de 44%) (SEI nº 3240595, § 68), o que igualmente invalida a alegação original da CPAR de que somente 3 itens teriam sido entregues (SEI n.º 3048191, § 57).

5.53. Diante desses elementos objetivos, a CPAR reavaliou seu juízo inicial, concluindo que, embora a proporção de itens não entregues possa ser expressiva, ela não permite, por si só, afirmar a ocorrência de fraude. Assim, foi afastada a imputação de ilicitude na execução contratual, por insuficiência de provas quanto à prática de ato fraudulento pela acusada.

5.54. Quanto às demais alegações defensivas, a exemplo da suposta ausência de ilicitude na emissão de cartas de solidariedade a empresas que não teriam participado de licitações relevantes no período examinado, e da crítica à suposição de envolvimento da empresa na redação de editais com base em seus catálogos, não foram objeto de análise de mérito pela CPAR em razão do reconhecimento da prescrição das respectivas condutas, conforme exposto anteriormente.

5.55. Portanto, **acolhe-se o argumento da acusada** no que tange à execução contratual nos Pregões nº 146/2007 e 171/2007, tendo sido afastada a acusação de fraude. Já as demais alegações não foram analisadas no mérito em virtude da prescrição, razão pela qual **não subsiste imputação administrativa contra a Stryker** ao final da instrução processual, tampouco foram identificados valores de dano à Administração Pública, por se entender não caracterizado, nem localizadas vantagens indevidas auferidas pela empresa no contexto dos fatos apurados (SEI nº 3240595, § 72).

6. PRESCRIÇÃO

6.1. Como já se demonstrou, a legislação específica sobre licitações e contratos administrativos - notadamente a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 10.520/2002 - não dispõe sobre regras de prescrição da

pretensão punitiva no âmbito da responsabilização administrativa de entes privados. Por essa razão, aplica-se supletivamente a Lei nº 9.873/1999, norma geral que regula a prescrição no exercício do poder de polícia da Administração Pública Federal.

6.2. Nos termos do *caput* do art. 1º da Lei nº 9.873/1999, a ação punitiva da Administração prescreve em cinco anos, contados da data da prática do ato infracional ou, no caso de infração permanente ou continuada, da data em que cessar a irregularidade. Entretanto, essa regra é excepcionada pelo § 2º do mesmo artigo, segundo o qual, quando o fato objeto da ação punitiva também constituir crime, aplica-se o prazo prescricional previsto na legislação penal.

6.3. A conduta apurada no Termo de Indiciação (SEI nº 3048191, § 65) consistiu na frustração do caráter competitivo de licitações públicas, tipificada no art. 90 da Lei nº 8.666/1993, que prevê pena de detenção de 2 a 4 anos, além de multa. Nos termos do art. 109, inciso IV, do Código Penal, essa pena corresponde a um prazo prescricional de 8 anos.

6.4. Ademais, a análise da prescrição deve observar as causas de interrupção previstas no art. 2º da Lei nº 9.873/1999, destacando-se aquelas que dispõem que a prescrição se interrompe por qualquer ato inequívoco da Administração que importe na apuração do fato e pela notificação do indiciado ou acusado.

6.5. No caso concreto, a infração administrativa continuada referente à fraude na execução contratual, relacionada aos Pregões Eletrônicos nº 124/2006, 135/2006, 146/2007, 147/2007 e 171/2007, cessou em 10/07/2009 (data da última entrega/pagamento no Pregão nº 146/2007) (SEI nº 3240595, § 62). Assim, a prescrição somente se operaria a partir de 10/07/2009, salvo ocorrência de marcos interruptivos. Nesse contexto, a instauração de inquérito policial pela Polícia Federal (Operação Fatura Exposta) em 06/04/2017 (2789185, arquivo "Evento 3 - OUT2.pdf", pp. 1 a 3) constituiu marco interruptivo válido para reinício da contagem do prazo.

6.6. Dessa forma, considerando a interrupção ocorrida em 06/04/2017, a extinção da pretensão punitiva somente se verificaria em 06/04/2025.

6.7. Com a intimação da empresa, em 20 de dezembro de 2023 (SEI nº 3059749), para apresentação de defesa quanto aos fatos apurados no âmbito do PAR, operou-se novo marco interruptivo do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.873/1999. Dessa forma, o prazo prescricional, anteriormente interrompido pela instauração do IPL nº 37/2017-7, foi novamente interrompido na data da notificação da acusada.

6.8. Em consequência, mesmo que os fatos tenham cessado em 10/07/2009, a interrupção em abril de 2017 por "qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato" e a nova interrupção pela notificação da acusada para apresentação de defesa no PAR em 2023 postergaram o prazo de prescrição, que somente se configuraria **a partir de 20/12/2031**. Portanto, **não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva até essa data**, considerando-se válidos e tempestivos os atos administrativos de responsabilização até então praticados.

7. CONCLUSÃO

7.1. Em vista dos argumentos aqui expostos, opina-se pela regularidade do PAR.

7.2. O processo foi conduzido em consonância com o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais, com efetiva observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, enquanto consectários do devido processo legal, **não se verificando qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais**.

7.3. Ademais, **registra-se que a própria acusada, em suas Alegações Finais, requereu o acatamento da conclusão da CPAR pelo arquivamento deste feito**, em razão do reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva em relação à maioria das condutas investigadas, bem como da inexistência de elementos probatórios suficientes para atribuir à pessoa jurídica qualquer das demais condutas apuradas.

7.4. Dessa forma, **sugere-se o acatamento das recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final**, com o encaminhamento dos autos ao titular da Secretaria de Integridade Privada para, em caso de concordância, **arquivamento do presente PAR nº 00190.104824/2023-62**, nos termos do inciso II do 30 da IN CGU nº 13/2019, com a redação que lhe foi dada pelo art. 1º, da IN CGU nº 2/2021, e pelo

art. 1º, da Portaria Normativa CGU nº 54/2023, c/c com o § 1º, do art. 8º, da Lei nº 12.846/2013.

7.5. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL GOMES CLEMENTINO**, Auditor Federal de **Finanças e Controle**, em 29/12/2025, às 10:32, 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 verificador 3618260 e o código CRC B8AD8F79

Referência: Processo nº 00190.104824/2023-62

SEI nº 3618260