



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO FINAL

AO CORREGEDOR-GERAL DA UNIÃO

1. A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização designada pela Portaria nº 1.901, de 10/8/2021, publicada no DOU nº 153, de 13/8/2021, da lavra do Corregedor-Geral da União da Controladoria-Geral da União, vem apresentar **RELATÓRIO FINAL**, no qual recomenda a aplicação à pessoa jurídica INCA TECNOLOGIA DE PRODUTOS E SERVIÇOS EIRELI, CNPJ nº 14.239.192/0001-06, de **sanção de multa**, no valor de R\$ 1.367.572,95 (um milhão, trezentos e sessenta e sete mil quinhentos e setenta e dois reais e noventa e cinco centavos), nos termos do art. 6º, inc. I, da Lei nº 12. 846/2013, da **pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013 e da **pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração**, nos termos do artigo 87, inciso IV da Lei nº 8.666/1993, por apresentar informações falsas e manipular proposta comercial apresentada ao Ministério da Saúde no contexto do Aviso de Chamamento Público publicado no D.O.U. de 24/03/2020, seção 3, p.1, incorrendo na conduta prevista no art. 5º, inc. IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013 e no art. 88, inc. III, da Lei nº 8.666/1993, com base nas razões de fato e de direito a seguir explicitadas.

I – BREVE HISTÓRICO

2. Em 24/03/2020 foi publicado no Diário Oficial da União Aviso de Chamamento Público para aquisição de insumos relacionados à pandemia de COVID19, entre os quais, 80 milhões de aventais hospitalares descartáveis, com prazo de envio das propostas até 23:59 do dia 26/03/2020 (2059360).

3. Nesse contexto, a pessoa jurídica INCA TECNOLOGIA DE PRODUTOS E SERVIÇOS EIRELI (doravante INCA) apresentou ao Ministério de Saúde proposta comercial para fornecimento dos referidos aventais, no valor de R\$ 912.000.000,00 (novecentos e doze milhões de reais) (SEI nº 2059424, p. 7).

4. Em razão de sua atuação, no sentido de proceder a análises prévias de riscos relacionados aos processos de compra de insumos médico-hospitalares conduzidos pelo Ministério da Saúde para enfrentamento da pandemia de COVID19, a Secretaria Federal de Controle da Controladoria Geral da União (SFC/CGU) identificou uma série de riscos associados à referida contratação, inicialmente registrados no documento “Guia Análise de Riscos nas Contratações Emergenciais COVID-19” (2058332) e no respectivo e-mail de encaminhamento (2058334).

5. O GUIA ANÁLISE DE RISCOS NAS CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS COVID-19 apontou fragilidades em relação à pesquisa de preços e à logística, bem como a falta de critérios e de justificativa técnica para a definição do quantitativo a ser adquirido.

6. Especificamente em relação à INCA, empresa que apresentou a melhor oferta para contratação por dispensa de licitação, apontou-se que, por estar enquadrada como empresa de pequeno porte (EPP), seu faturamento, nos termos da Lei Complementar 123, de 14/12/2006, não poderia ultrapassar a monta de R\$ 4.800.000,00 – o que equivaleria a pouco mais de 0,5% do valor total da aquisição, prevista em R\$ 912 milhões de reais (2058332, p. 9).

7. Posteriormente, a partir do nome do fabricante “RUAH”, constante na proposta comercial apresentada pela INCA, a SFC/CGU entrou em contato com a empresa RUAH EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL – EIRELI. Com base na resposta da empresa contatada, que informou não ter capacidade de produção dos itens licitados, a SFC/CGU alertou o Ministério da Saúde a respeito do novo risco identificado (2058334).

8. A fim de esclarecer os questionamentos da SFC/CGU, o Departamento Logístico do Ministério da Saúde (DLOG/MS) realizou reunião com a INCA, sem a presença da CGU, na qual a INCA apresentou documentação complementar.

9. A análise da documentação complementar foi registrada na Nota Técnica 1053/2020/CGSAU (2005092) e anexo (2005096), tendo a SFC/CGU apontado indícios de possíveis irregularidades na documentação e, por fim, opinado pela inviabilidade no prosseguimento da contratação em tela sem a adoção de ajustes e/ou apresentação de justificativas pelo DLOG/MS.

10. Em razão dos indícios de irregularidades, o caso foi encaminhado para Corregedoria-Geral da União. O juízo de admissibilidade constou da Nota Técnica nº 1695/2021/COREP (2058718).

II – INSTRUÇÃO

11. Inicialmente, em 10/08/2021, o PAR foi instaurado (2063232).
12. Em 18/02/2022, a CPAR concluiu o termo de indiciamento, tendo a pessoa jurídica sido intimada em 23/08/22 (2279110).
13. Em 25/03/2022, a pessoa jurídica INCA e seu representante legal, Sergio Bento de Araujo, apresentaram, em peças distintas, defesa escrita e anexos (2319580 e 2319589).
14. Nas Defesas, a indiciada se manifestou pela produção das seguintes provas: i) produção de documento a ser fornecido pela SHANDONG DIGITAL HUMAN atestando a fidedignidade da “Carta de Distribuidor Autorizado (2061979)”, o qual, para produção de efeitos no Brasil, precisaria passar pelo procedimento de legalização junto ao Consulado-Geral do Brasil em Xangai – para a efetivação dessa diligência foi solicitada a dilação de prazo; ii) oitiva da testemunha PAULO ROBERTO COELHO.
15. Em 11/05/2022, a CPAR deliberou (2365900) por conceder prazo suplementar para a Defesa e por juntar aos autos dados solicitados à Receita Federal do Brasil e ao Ministério da Saúde (2365812, 2365817, 2365837 e 2365872). Além disso, indeferiu o pedido da Defesa de desentranhar dos autos documento produzidos pela SFC/CGU e deferiu a oitiva da testemunha.
16. Em 7/6/2022, a CPAR colheu o depoimento da testemunha PAULO ROBERTO COELHO (2402967).
17. Em 15/06/2022, a pessoa jurídica INCA e seu representante legal Sergio Bento de Araujo, apresentaram, em peças distintas, alegações complementares escritas (2408551 e 2408561), nas quais relataram que, em razão do recrudescimento da pandemia de COVID19 na China, ainda não havia sido possível consularizar a Carta de Distribuidor Autorizado junto ao Consulado-Geral do Brasil em Xangai.
18. Em 12/08/2022 foi publicada a Portaria nº 1889, de 10/08/2022, que alterou a composição da CPAR (2475679).
19. Em 28/09/2022, a CPAR deliberou por solicitar apoio à Diretoria de Responsabilização de Entes Privados a fim de obter esclarecimentos do Consulado-Geral do Brasil em Xangai (2508932).
20. Em 24/10/2022 a CPAR deliberou por consignar a juntada ao processo da resposta do Consulado-Geral do Brasil em Xangai e das diligências realizadas pela Coordenação-Geral de Informação Correccional – CGCOR a respeito da Carta de Distribuidor Autorizado, bem como conceder à Defesa o prazo improrrogável de dez dias para se manifestar sobre os novos documentos juntados aos autos (2564611).
21. Intimada, a Defesa apresentou alegações finais e documentos traduzidos em 4/11/2022 (2580213 a 2580223).

III – INDICIAÇÃO, DEFESA E ANÁLISE

III.1 – Indiciação

22. Corolário do constitucionalismo global, o atualmente denominado princípio constitucional anticorrupção orienta o direito fundamental, coletivo e transversal à luta contra a corrupção, mal que impõe custos extremamente elevados à população mundial, distorcendo economias, enfraquecendo sociedades e corroendo políticas.
23. Nascida no âmago desse direito, a Lei nº 12.846/2013, integrante dos microssistemas extrapenais anticorrupção e de tutela coletiva, reconhecendo o protagonismo da pessoa jurídica no debate sobre o fenômeno corruptivo, por ser agente multiplicador de valores econômicos, sociais e políticos, definiu institutos com efeitos práticos relevantes para desencorajar atuações negativas e fomentar atuações positivas por parte das empresas, das quais se espera desempenho ativo na árdua tarefa de prevenir e combater a corrupção, visando colaboração efetiva com o fortalecimento da democracia, da república e do Estado de direito nacionais.
24. Com fulcro nessa Lei e nas provas constantes dos autos, a CPAR considerou, em convicção preliminar, que a pessoa jurídica INCA apresentou informações falsas e manipulou proposta comercial apresentada ao Ministério da Saúde, no âmbito do Processo 25000.041371/2020-24, relativa à venda de 80 milhões de aventais hospitalares àquele ministério, fraude essa que teria servido de motivador, no que tange a estes insumos, para a dispensa de licitação, publicada em 27/04/2020 no Diário Oficial da União (2279110).
25. Conforme mencionado nos parágrafos 4 a 10 deste relatório, a apuração acerca da referida aquisição teve início com trabalho da SFC/CGU, consubstanciado no GUIA ANÁLISE DE RISCOS NAS CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS COVID-19 (2058332).
26. Em relação à INCA, empresa que apresentou a melhor oferta para a referida contratação, apontou-se que, por estar enquadrada como empresa de pequeno porte (EPP), seu faturamento, nos termos da Lei Complementar 123, de 14/12/2006, não poderia ultrapassar a monta de R\$ 4.800.000,00 – o que equivaleria a pouco mais de 0,5% do valor total da aquisição, prevista em R\$ 912 milhões
27. Já no que tange à proposta comercial entregue, a auditoria da CGU verificou que a empresa apresentou as especificações exigidas pelo termo de dispensa de licitação, indicando, porém, apenas a palavra “RUAH” para identificar tanto a marca quanto o fabricante dos aventais (SEI nº 2059424).

28. Assim, a CGU/SFC diligenciou a pessoa jurídica RUAH EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL - EIRELI, CNPJ 27.287.959/0001-06, sendo informada pela fabricante que esta não tinha conhecimento da contratação, que não fabricava aventais hospitalares com a especificação informada e que não possuía capacidade de produção do quantitativo de 80 milhões de aventais (2058770). A informação foi levada ao conhecimento do Ministério da Saúde por e-mail (2058334).

29. Em vista desses apontamentos, o Ministério da Saúde/DLOG, em reunião realizada em 07/05/2020 – sem a participação da CGU –, fez esclarecimentos sobre a condução do processo e questionou a empresa INCA TECNOLOGIA sobre os apontamentos do órgão de auditoria. A análise de tais esclarecimentos pela SFC/CGU foi realizada por meio da Nota Técnica nº 1053/2020/CGSAU/DS/SFC (2058335) e respectivo anexo (2058336).

30. Nesse contexto, o anexo à Nota Técnica nº 1053/2020/CGSAU/DS/SFC (2058336) apontou três pontos cruciais para o presente PAR, que foram o cerne das imputações constantes do Termo de Indiciamento.

31. Primeiramente, verificou-se que os esclarecimentos apresentados pela INCA na reunião com o Ministério da Saúde não eram coerentes com as informações objetivamente dispostas na proposta comercial apresentada pela INCA: de fato, apesar de a pessoa jurídica, por meio do Sr. Sergio Araujo, ter informado que os aventais seriam fabricados pela empresa chinesa SHANDONG DIGITAL HUMAN TECHNOLOGY CO., INC. (doravante, DIGIHUMAN), e que a empresa INCA poderia indicar qualquer marca para ser inserida no produto, na proposta comercial havia constado expressamente o fabricante “RUAH”, conforme se verifica da imagem retirada do processo de dispensa de licitação (2059424, p. 11):

Figura 1 – Indicação do fabricante na proposta da INCA TECNOLOGIA

3	G – AVENTAL HOSPITALAR, MATERIAL : SMS, TAMANHO: G, GRAMATURA: CERCA DE 50 G,CM2, COMPONENTE: TIRAS PARA FIXAÇÃO, CARACTERÍSTICA ADICIONAL: MANGA LONGA, PUNHO MALHA, IMPERMEÁVEL, ESTERILIDADE : USO ÚNICO, ADICIONAL: COM BARREIRA BACTERIANA E VIRAL Marca Ruah Fabricante Ruah	Unidade	40.000.000	R\$	11,40
4	GG – AVENTAL HOSPITALAR, MATERIAL: SMS, TAMANHO: GG, GRAMATURA: CERCA DE 50 G,CM2, COMPONENTE: TIRAS PARA FIXAÇÃO, CARACTERÍSTICA ADICIONAL: MANGA LONGA, PUNHO MALHA, IMPERMEÁVEL, ESTERILIDADE : USO ÚNICO, ADICIONAL: COM BARREIRA BACTERIANA E VIRAL Marca Ruah Fabricante Ruah	Unidade	40.000.000	R\$	11,40

Fonte: proposta da INCA TECNOLOGIA (destaque nosso).

32. Cabe ainda ressaltar que, até aquele momento, sequer constava do processo de compra qualquer informação por meio da qual se pudesse supor que o fornecimento dos aventais seria feito por empresa da China ou por meio de uma operação de comércio exterior. Inclusive, com base em dados da Receita Federal, a INCA TECNOLOGIA só obteve habilitação para operar no comércio exterior em 09/05/2020 – ou, seja, após a publicação do Chamamento Público (2058336), o que demonstra sua inexperiência neste tipo de atividade e o risco da compra para o Ministério da Saúde.

33. Além disso, apontou-se que o ramo de atuação da DIGIHUMAN, conforme apresentação em seu sítio eletrônico, era o de empresa “de alta tecnologia”, comprometida com o desenvolvimento e aplicação de sistemas digitais do corpo humano – campo aparentemente incompatível com a fabricação de aventais hospitalares descartáveis para terceiros.

34. O segundo ponto crucial constante do Anexo da Nota Técnica nº 1053/2020/CGSAU/DS/SFC (2058336) se refere à análise da documentação apresentada pela INCA relativa à empresa chinesa DIGIHUMAN.

35. Um dos novos documentos apresentados pela empresa INCA por ocasião da reunião com o DLOG/MS foi uma “Carta de Distribuidor Autorizado” na qual a fabricante chinesa autorizava a INCA TECNOLOGIA a distribuir seus insumos médicos no Brasil. Apontou-se então que a referida carta não possuía autenticação oficial de autoridades brasileiras ou chinesas, e que, no final da carta, onde constava a identificação da empresa, seu endereço e dados de contato, foi sobreposta uma imagem, na qual foram identificadas algumas partes com cores e texturas incompatíveis com o aspecto natural da imagem como um todo, conforme pode ser visto pelas indicações das setas a seguir (2058336, pag. 4):

Figura 2 – Carta de distribuidor autorizado apresentado pela INCA TECNOLOGIA.



Shandong Digital Human Technology Co., Inc

AUTHORIZED DISTRIBUTOR LETTER

Effective: April 2020

To whom it may concern:

This letter is to CERTIFY, that Inca Tecnologia de Produtos e ServiçosEireli is an AUTHORIZED DISTRIBUTOR in the country of Brazil.

For any assistance please contact:

Address: Emanuel Kant 60th street, 13th floor, room 1307

Curitiba-PR | ZIP CODE: 81.020-670 - Brazil

Company registration 14.239.192 / 0001-06

Tel: +55 (41)3377-2054

e-mail: incatecnologia@incatecnologia.com.br

Inca Tecnologia de Produtos e ServiçosEirelihas the responsibility to promote, distribute and sell to Shandong Digital Human Technology Co., Inc various medical and hospital products such as disposable Masks, disposable Surgical Gown and other items applied in the medical field.

This agreement is valid until December 2020

Shandong Digital Human Technology Co., Inc

Address: 1188 Tianchen Street, High-tech Zone, Jinan

Enterprise Code_913701007381687822__

(Tel): +86-531-88870910

(Fax): +86-531-888797

36. E, no detalhe:

Figura 3 - Detalhe da Carta de Distribuidor Autorizado datada de abril de 2020

This agreement is valid until December 2

Shandong Digital Human Technology Co

Address: 1188 Tianchen Street, High-tech

Enterprise Code_913701007381687822.

(Tel): +86-531-88870910

(Fax): +86-531-888777

37. Finalmente, o terceiro ponto crucial constante do Anexo da Nota Técnica 1053/2020/CGSAU/DS/SFC e do Termo de Indicação diz respeito ao “catálogo de produtos hospitalares” da INCA, apresentado ao Ministério da Saúde após a reunião de 7/05/2020, juntamente com a Carta de Distribuidor Autorizado (2061979).

38. Apontou-se que, apesar de o catálogo citar expressamente como origem dos aventais a empresa SHANDONG DIGITAL HUMAN TECHNOLOGY, as imagens dos aventais, das instalações fabris e até a utilizada na capa do mencionado catálogo, pertenciam, na verdade, à empresa HENAN MECARE TRADING CO., LTD., em nenhum momento citada pela INCA - vide imagens no doc. 2058336, pág. 5:

Figura 4 - Imagens do catálogo de produtos apresentado pela INCA



Fonte: Catálogo INCA, catálogo Henan Mecare e <http://www.disposablesurgicalpacks.com/about.us.html>



Fonte: Catálogo INCA, catálogo Henan Mecare e <http://portuguese.disposablesurgicalpacks.com/factory.html>



Fonte: Catálogo INCA e <https://mecare.en.alibaba.com/>



Fonte: Catálogo INCA e catálogo Henan Mecare



Fonte: Catálogo INCA e catálogo Henan Mecare

39. Diante do exposto, a CPAR considerou, em entendimento preliminar, que a INCA apresentou informações falsas e manipulou a proposta comercial apresentada ao Ministério da Saúde, no âmbito do contrato a ser firmado por aquele órgão com a referida empresa, enquadrando as condutas no art. 5º, inc. IV, “d”, da Lei nº 12.846/2013 e no art. 88, inc. III, da Lei nº 8.666/1993.

40. Na oportunidade, também foi apontada a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica da INCA TECNOLOGIA para alcançar o patrimônio pessoal do sócio Sergio Bento de Araujo, CPF [REDACTED], com base no art. 50 do Código Civil e no artigo 14 da Lei nº 12.846/2013.

IV.2 – Defesa e Análise

41. A pessoa jurídica INCA e o sócio Sergio Bento de Araujo apresentaram defesas (2319580 e 2319589), alegações complementares (2408551 e 2408561) e alegações finais (2580213) nas quais requereram o afastamento da responsabilização.

42. A seguir são tratados todos os argumentos, em uma disposição estruturada pela Comissão Processante para manutenção da coesão e mais fácil visualização e leitura, acompanhados do respectivo entendimento derivado da análise da comissão. Cabe observar que as manifestações do sócio repetem os argumentos já trazidos nas manifestações atribuídas à pessoa jurídica, motivo pelo qual serão examinados em conjunto.

Preliminares

Argumento 1: parcialidade da CPAR (2319580, p. 7, e 2319589, p.7)

43. As defesas da pessoa jurídica e de seu sócio alegam que a parcialidade da CPAR teria sido revelada por meio dos tempos verbais com os quais apresentou as imputações constantes do termo de indicição.

44. Nesse sentido, transcrevem trechos de doutrina e apontam dispositivos legais referentes ao princípio da imparcialidade e do devido processo legal: art. 6º do Decreto nº 8.420/2015; inciso XXXVII do artigo 5º da Constituição da República; e artigo 6º do Decreto nº 8.420/2015.

45. A seguir, a Defesa reproduz trechos do termo de indiciamento supostamente eivados de parcialidade, dentre os quais destacamos:

Subitem 20 do seu Item II - “que a empresa INCA TECNOLOGIA apresentou informações falsas e manipulou proposta comercial apresentada ao Ministério da Saúde, no âmbito do Processo 25000.041371/2020-24 (...)

Item III do Termo de Indiciamento: “(...) tendo em vista que a aludida empresa apresentou informações falsas e manipulou proposta comercial apresentada ao Ministério da Saúde (...)”

“A comissão entende que há fartas provas, nos autos do mencionado PAR, para a extensão dos efeitos de eventual decisão sancionatória ao sócio SÉRGIO BENTO ARAÚJO, CPF [REDACTED] uma vez que a INCA TECNOLOGIA teria supostamente apresentado informações falsas e manipulado proposta comercial apresentada ao Ministério da Saúde, relativa à venda de 80 milhões de aventais hospitalares àquele ministério”

46. Por fim, argumenta:

Logo, uma vez que na peça acusatória formulou-se juízo conclusivo pela responsabilidade administrativa da ora indiciada, com extensão de efeitos e seu representante legal, mesmo antes do exercício do contraditório e da ampla defesa – já que a cognição plena está reservada para a fase processual –, configurado está aquilo que o professor Franco CORDERO denomina de “primado da hipótese sobre os fatos”, que se revela “como a situação, típica do sistema processual inquisitório, na qual são considerados e relevados apenas os significantes confirmadores da acusação, desprezando os demais. Nesses casos, forma-se um ‘quadro mental paranoico’ em que praticamente não há espaço para a defesa e o contraditório pouco influi”.

Análise do argumento 1:

47. O termo de indiciamento traduz juízo preliminar e precário da CPAR, tendo sido oportunizadas sucessivas dilações de prazo e deferida a produção de prova solicitada pela defesa. O fato de, em alguns pontos do termo de indiciamento, a CPAR ter utilizado verbos no pretérito perfeito do indicativo é apenas um recurso para apresentar a hipótese preliminar de forma fluida e não repetitiva. Essa maneira de escrever é frequentemente usada nos indiciamentos já realizados em Processos Administrativos de Responsabilização conduzidos pela CGU, independentemente de o entendimento final da Comissão ser pela condenação ou pela absolvição.

48. A linguagem utilizada pela Comissão em sua antiga composição – isto é, antes da alteração na presidência – reflete tão somente o juízo preliminar, plenamente permeável aos argumentos defensivos. Assim, refuta-se a argumentação da defesa.

Argumento 2: ilicitude da peça informativa acostada ao doc. nº 2058336 (anexo da Nota Técnica nº 1053/2020/CGSAU/DS/SFC) - (2319580, p. 13, e 2319589, p.13):

49. Sobre esse ponto, a defesa argumenta:

i) Que o anexo da Nota Técnica nº 1053/2020/CGSAU/DS/SFC está apócrifo, e que a informação a respeito do agente público responsável pela sua confecção é imprescindível para verificar a imparcialidade e a expertise do referido agente no que tange à constatação de alteração/manipulação da carta de exclusividade fornecida pela fabricante SHANDONG DIGITAL HUMAN TECHNOLOGY CO (DIGIHUMAN) à empresa indiciada;

ii) Que, ao compulsar o Regimento Interno dessa CGU, não se verifica que a Diretoria de Auditoria de Políticas Sociais e de Segurança Pública (DS), a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Saúde (CGSAU) e a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) possuam competência para realização de exame pericial em imagens e/ou documentos digitais ou que haja perito em computação forense ou perito digital integrando a estrutura de pessoal da DS, da CGSAU e da SFC.

iii) Que há necessidade de assistência pericial àquele que promove a atividade cognitiva quando a prova do fato depender de conhecimento técnico ou científico, conforme disposição supletiva do artigo 156, caput, do CPC;

iv) Que, conforme disciplina o inciso VIII do artigo 158-B do CPP, uma das etapas da cadeia de custódia compreende o processamento, que é exame pericial in si, além da manipulação do vestígio de acordo com a metodologia adequada às suas características, a fim de se obter o resultado desejado, a ser formalizado em laudo produzido por perito.

v) Que a produção do documento SEI nº 2058336 “*sem a presença do defensor, acarreta ofensa ao princípio da paridade de armas e ao direito à prova, porquanto a pertinência do acervo probatório não pode ser realizado apenas pela acusação, na medida em que gera vantagem desarrazoada em detrimento da defesa* (STJ. REsp nº 1795341/RS, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 07/05/2019, DJe 14/05/2019)”;

vi) Que, portanto, o documento SEI nº 2058336 constitui prova ilícita, devendo ser desentranhado dos autos de PAR, bem como sejam riscados do Termo de Indiciamento e dos documentos SEI nº 2058712 e SEI nº 2058713 todas as referências feitas à Nota Técnica nº 1053/2020/CGSAU/DS/SFC.

Análise do argumento 2

50. O documento impugnado pela defesa no item “i” supra é o anexo da Nota Técnica nº 1053/2020/CGSAU/DS/SFC, produzido quando da realização dos trabalhos de auditoria que ensejaram as tratativas com o Ministério da Saúde para saneamento dos riscos identificados na dispensa de licitação nº 56/2020.

51. A referida Nota Técnica, que faz expressa menção ao anexo impugnado e respectivas constatações, foi assinada por Alexandre Gomide Lemos, Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Saúde e José Paulo Julieti Barbiere, Diretor de Auditoria da Área Social, ambos auditores federais de finanças e controle. A prática está de acordo com o previsto na publicação “Orientação Prática: Relatório de Auditoria”, disponível em: Orientacao_pratica_relatorio_de_auditoria_2019.pdf (cgu.gov.br):

4.4 Assinatura de relatórios de auditoria

Os relatórios de auditoria da CGU não são assinados pelos membros da equipe realizadora do trabalho, tendo em vista o caráter institucional desses relatórios e a utilização cada vez mais frequente de sistemas informatizados para emití-los e encaminhá-los às partes interessadas. Os dados dos membros da equipe, no entanto, devem ser registrados no sistema informatizado utilizado para a emissão do relatório.

52. Não houve, portanto, qualquer irregularidade na realização do documento impugnado, cabendo ainda apontar que a INCA nunca solicitou à CPAR a informação a respeito da equipe completa de auditores envolvidos nos trabalhos e nem mesmo demonstrou ter requerido essa informação anteriormente – isto é, à época dos trabalhos de auditoria. Rejeita-se, portanto, o argumento “i”.

53. Quanto aos itens “ii” e “iii”, tem-se que a análise de documentos é atividade inerente aos trabalhos de auditoria, a ser realizada com o auxílio do quadro multidisciplinar da CGU. Nesse sentido, cabe apontar que, conforme consulta ao Portal da Transparência, os signatários da Nota Técnica nº 1053/2020/CGSAU/DS/SFC são auditores federais com mais de quinze anos de experiência, e que o Coordenador-Geral Alexandre Gomide Lemos tem formação em sistemas de computação e experiência profissional como consultor de tecnologia da informação (2408592).

54. Ao mesmo tempo, tem-se que os indícios de manipulação foram submetidos ao contraditório e à ampla defesa, não tendo a indiciada apresentado qualquer explicação a respeito dos pontos levantados, e nem mesmo apresentado perícia de profissional de sua preferência. Com receita operacional bruta superior a R\$ 16 milhões em 2020 (2319581), a realização de perícia não deveria trazer custo ou complexidade anormais à atividade empresarial da INCA. Apesar disso, a CPAR juntou aos autos nova análise referente à Carta de Distribuidor Autorizado (2564606), conforme será analisado no argumento 3.

55. Quanto à cadeia de custódia (item iv), cumpre ressaltar que o documento analisado pela CGU consta do próprio processo de aquisição - processo 25000.041371-2020-24 - Carta Distribuidor Autorizado (2061979) - conduzido pelo Ministério da Saúde. Para invalidá-lo, a INCA precisaria defender uma das seguintes hipóteses: i) que não entregou a carta constante do doc. 2061979 ao Ministério da Saúde ou; ii) que, apesar de ter entregue a Carta de Distribuidor Autorizado datada de abril de 2020 ao Ministério da Saúde, a versão constante do processo eletrônico não corresponde fielmente ao documento original, apresentando, neste caso, o documento físico ou nova digitalização do documento – dessa vez com maior definição-, tal como produzido pela DIGIHUMAN. Como nenhuma dessas hipóteses foi defendida pela empresa indiciada, rejeita-se o argumento.

56. Quanto ao item v, registra-se que o REsp nº 1795341/RS, citado pela Defesa, trata de seleção de trechos de conversas telefônicas pela acusação para inserção em processo na condição de prova emprestada, sem que a degravação fosse concedida em sua integralidade. É notória, portanto, a diferença com o caso em apreço, já que o documento que serviu de base para a análise impugnada continuou integralmente à disposição da Defesa.

57. Diante do exposto, tem-se que os questionamentos levantados pela Defesa em relação à suposta ilicitude do Anexo da Nota Técnica nº 1053/2020/CGSAU/DS/SFC são inadequados ao caso concreto e desprovidos de razoabilidade. O valor probatório da análise, por sua vez, será examinado no argumento 3.

Mérito

58. A Defesa indicou expressamente que o mérito seria tratado quando da apresentação das alegações finais. Uma vez que os itens não foram individualizados em tópicos específicos, passamos a tratar das questões principais.

Argumento 3 – Sobre a suposta manipulação da carta de distribuidor autorizado, constante dos itens 17 e 18 do termo de indicição SEI nº 2279110, alega-se (2408551, p. 21-23; e 2408561, p.21 -23; 2580213):

i) Que a INCA não participou de qualquer forma na elaboração da “carta de distribuidor autorizado” SEI nº 2061979, não podendo ser a ela atribuída, sem demonstração de qualquer nexo de causalidade, a suposta manipulação de documento, e que a elaboração do documento seria de inteira responsabilidade da DIGIHUMAN;

ii) Que o Despacho da CGCOR/CGU de SEI nº 2564606 (pág. 3/4 do arquivo PDF) consignou, de modo peremptório, que não foi possível chegar a uma conclusão no sentido de adulteração do documento de SEI nº 2061979, bem como que, ao utilizar ferramentas de análise da imagem da carta, não foi possível observar partes clonadas, indicativas de manipulação de imagem.

iii) Que a empresa DIGIHUMAN, por meio de seus representantes legais, declarou e assinou que, em

maio de 2020, preparou e enviou à empresa INCA TECNOLOGIA uma Carta de Distribuidor Autorizado, o que ratifica os termos do documento SEI nº 2061979 (pág. 1/2 do arquivo PDF);

iv) Quanto aos documentos produzidos pela INCA para demonstrar a autenticidade da Carta de Distribuidor Autorizado datada de abril de 2020 (SEI nº 2061979), a INCA apresentou: docs. nº 2061998 (versão em português) e nº 2062004 (versão em inglês), referentes à carta de distribuidor autorizado datada de maio de 2020, redigida exatamente nos mesmos termos da carta de abril de 2020, exceto pela data; doc. nº 2408590, apresentado no âmbito de 2ª manifestação, datado de maio de 2022, na qual a SHANDONG declara ter preparado e enviado à INCA a Carta de Distribuidor Autorizado datada de maio de 2020 – o documento não foi consularizado; doc. nº 2580220, apresentado no âmbito da 3ª manifestação, datada de maio de 2022, na qual a DIGIHUMAN declara, entre outras informações, que em maio de 2020 preparou e encaminhou Carta de Distribuidor Autorizado à INCA – trata-se do mesmo documento produzido por ocasião da 2ª manifestação, com a diferença de que, dessa vez, a versão em português foi produzida por tradutor oficial; doc. nº 2580221, apresentado no âmbito da 3ª manifestação, datado de outubro de 2022, na qual a DIGIHUMAN declara, entre outras informações, que em maio de 2020 preparou e encaminhou Carta de Distribuidor Autorizado à INCA – o texto é idêntico ao da carta de abril de 2022, com assinatura diferente. O documento também está acompanhado da versão em português, produzida por tradutor oficial. Segundo narrativa da defesa, não foi possível promover a consularização dos documentos, em razão da falta de colaboração do representante legal da empresa DIGIHUMAN. Assim, para comprovar a tese defensiva, a INCA solicitou que uma nova declaração fosse enviada pela SHANDONG pelo serviço postal chinês, e, a partir desse documento, teriam sido realizadas as traduções oficiais mencionadas. Para demonstrar o procedimento narrado, a Defesa juntou às suas alegações finais mensagens eletrônicas trocadas com a DIGIHUMAN (2580220) e comprovantes de rastreamento de correspondência (2580214).

Análise do argumento 3

59. A hipótese de manipulação digital e adulteração de documento pelo próprio emissor é desprovida de lógica, pois não é razoável imaginar que a empresa chinesa preferisse adulterar um documento a simplesmente retificá-lo.
60. Rejeitado o argumentado pela não responsabilização da INCA no que tange à eventual adulteração de documento por ela apresentado em licitação pública (item i), resta à CPAR expor sua conclusão a respeito de o documento ter sido adulterado ou não, a partir das novas provas juntadas aos autos.
61. No que tange ao item “ii”, observa-se que, conforme narrado no parágrafo 20 deste Relatório, em 24/10/2022 foi juntado aos autos o Despacho CGCOR, no qual os signatários afirmam não ter sido possível chegar a uma conclusão nem no sentido da autenticidade nem no sentido da adulteração do SEI 2061979. Informam, ademais, que buscaram esclarecimentos por meio de envio de correio eletrônico à DIGIHUMAN (endereços: [REDACTED] não tendo recebido resposta.
62. Apesar de a Defesa ter produzido uma série de documentos (itens iii e iv), nenhum deles é capaz de comprovar a autenticidade da Carta de Distribuidor Autorizado. Primeiro porque, não tendo havido autenticação em cartório local, não há prova de que o signatário das Declarações seja de fato representante legal da empresa DIGIHUMAN; além disso, há de se observar que todos os documentos enviados fazem referência à autenticidade da Carta de Distribuidor Autorizado datada de maio de 2020, quando, na verdade, a carta examinada pela SFC foi a de abril de 2020. Não se compreende por que a INCA não solicitou aos representantes da DIGIHUMAN que declarassem ter preparado e enviado a Carta de Distribuidor Autorizado datada de abril de 2020, já que foi esse o documento que deu origem às suspeitas de adulteração.
63. De toda a forma, em homenagem ao princípio do *in dubio pro reo*, considera-se que, diante do teor do Despacho CGCOR, não se pode concluir pela adulteração da Carta de Distribuidor Autorizado datada de abril de 2020.
64. Em síntese, tem-se que, ao tempo em que os argumentos trazidos nos itens ‘i’, ‘iii’ e ‘iv’ mostram-se insuficientes, assiste razão à Defesa quanto ao item “ii”, motivo pelo qual afasta-se a imputação de adulteração do SEI 2061979.

Argumento 4 - Quanto ao apontamento de o catálogo de produtos da INCA ter sido elaborado a partir de imagens de empresa HENAN MECARE TRADING CO., LTD, a defesa argumenta (2408551, p. 23-24, e 2408561, p.23 -24):

- i) Que o Termo de Dispensa de Licitação nº 56/2020 – MS (SEI nº 2062072) não exigia a apresentação de catálogo, mas apenas de proposta comercial, mormente porque confeccionado com base no artigo 4º-E, § 1º, incisos I a VI, da Lei nº 13.979/2020 (alterada pela Lei nº 14.035/2020), sendo certo que a modificação do instrumento convocatório a posteriori gera ofensa ao artigo 3º, caput, ao artigo 41, caput, e ao artigo 55, inciso XI, todos da Lei nº 8.666/1993;
- ii) Que as imagens constantes do catálogo SEI nº 2061979 (pág. 03/10 do arquivo PDF) são meramente ilustrativas, que foram incluídas com fins publicitários e que de modo algum possuem o condão de demonstrar

peremptoriamente a incapacidade da indiciada ou a “manipulação” para obtenção de qualquer vantagem indevida;

iii) Que, para fins comerciais, o que importa no catálogo são as informações essenciais do produto, as quais, no presente caso, são de fácil constatação, conforme se verifica do documento SEI nº 2061979 (pág. 03/10 do arquivo PDF);

iv) Que as amostras de aventais hospitalares apresentadas pela empresa INCA TECNOLOGIA ao Ministério da Saúde foram aprovadas pela área técnica daquele Órgão, conforme se extrai do Ofício SEI nº 2365872:

v) Que “*elucubrar que o catálogo SEI nº 2061979 (pág. 03/10 do arquivo PDF) influenciaria a decisão do Ministério da Saúde para o fim de adquirir os aventais, ou que induziria o Órgão ao equívoco quanto à capacidade de fornecimento da empresa INCA TECNOLOGIA, é, com a devida vênia, fazer pouco caso da inteligência dos agentes públicos que o integram*”;

vi) Que a CGU tomou para si o protagonismo da contratação, avocando o poder discricionário atribuído aos servidores públicos do Ministério da Saúde, modificando “durante o jogo” as regras do Termo de Dispensa de Licitação nº 56/2020 – MS, em completa afronta aos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da vinculação ao instrumento convocatório.

Análise do argumento 4:

65. A fim de verificar a real gravidade do fato, é necessário analisar a documentação no contexto em que se encontrava.

66. Em razão da pandemia de Coronavírus, foi promulgada a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, a qual, entre outras medidas, previa a possibilidade de dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública do coronavírus, bem como, sob certas condições, a autorização excepcional e temporária^[1] para importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na ANVISA.

67. A flexibilização quanto à exigência de registro junto à ANVISA foi reforçada pela Resolução RDC nº 356, de 23/03/2020 – posteriormente alterada pela Resolução - RDC nº 379, de 30 de abril de 2020 - que previa a dispensa de Autorização de Funcionamento de Empresa, da notificação à Anvisa, bem como de outras autorizações sanitárias, em relação a equipamentos de proteção individual, dentre eles as vestimentas hospitalares descartáveis.

68. Em 25/03/2020 foi assinado o Termo de Referência que serviu de base para a proposta comercial da INCA, o qual, apesar de se basear expressamente na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 no que tange à dispensa da licitação, continua a exigir que as propostas comerciais especificassem o número de registro junto à ANVISA:

3. A proposta comercial deverá conter as seguintes informações:

(...)

3. Especificação do produto constando: fabricante, **número do registro junto a ANVISA**; unidade de fornecimento e fator de embalagem; (destaque no original)

69. A partir das propostas enviadas pelas concorrentes em 26/03/2020 (2059367 – todas as propostas) verifica-se que a maior parte das empresas não informou o número de registro junto à ANVISA, não tendo o ponto sido objeto de análise da Ministério da Saúde. Presume-se que, diante do quadro dramático de emergência e tendo em vista as resoluções da ANVISA, os gestores tenham optado por desconsiderar a exigência editalícia em benefício da agilidade de aquisição. Essa opção não foi questionada à época e tampouco está sendo questionada agora.

70. De toda a forma, cumpre ressaltar o risco da contratação sob exame, bem como a necessidade de averiguação cuidadosa a respeito da estrutura e da confiabilidade das futuras contratadas. Com efeito, uma vez dispensado o registro na ANVISA, e dispensada, ademais, a comprovação da certificação por qualquer autoridade sanitária estrangeira, a Administração não possuía nenhuma segurança da expertise e do controle de qualidade dos equipamentos a serem fornecidos.

71. A esse respeito, interessante conferir o documento perguntas e respostas divulgado pela ANVISA para sanar dúvidas referentes à RDC nº 356, do qual se extrai:

3.2. A partir da resolução é permitida a fabricação, importação e aquisição de Produtos para Saúde e Equipamentos de Proteção Individual (EPI) para uso de profissionais de saúde por empresas sem regularização na Anvisa?

Esta RDC trata-se de uma medida excepcional, extraordinária e temporária, com validade de 180 dias (conforme art. 12) para mitigar o risco de desabastecimento de EPI e outros produtos estratégicos no mercado em virtude da emergência de saúde pública internacional relacionada ao SARS-CoV-2.

Portanto, excepcionalmente, durante este período é permitida a fabricação, importação e aquisição dos EPI citados na RDC 356/20, alterada pela RDC 379/2020, sem que a empresa esteja regularizada perante a autoridade sanitária, ou seja, sem que possua Autorização de Funcionamento, Licença ou outras autorizações necessárias.

Também não é necessário, excepcionalmente, a notificação de fabricação destes produtos na Anvisa. Entretanto, devem ser atendidos os critérios técnicos apontados na resolução e normas técnicas pertinentes de forma a garantir a qualidade, segurança e eficácia dos produtos. Independente da necessidade de licença sanitária, os estabelecimentos estão sujeitos às ações de inspeção e fiscalização da autoridade sanitária competente com vistas à verificação das

condições técnicas e operacionais, bem como às sanções administrativas no caso de descumprimento. Apesar da situação excepcional, os processos de compra e importação devem dar preferência aos EPIS e produtos para saúde notificados, cadastrados ou registrados na Anvisa, que podem ser consultados em <https://consultas.anvisa.gov.br/#/genericos/>.

O produto registrado na Anvisa permite a identificação dos dados de seu importador, distribuidor e fabricante, bem como dados relevantes para a segurança e desempenho dos equipamentos de proteção individual, uma vez que o detentor da notificação/cadastro/registro apresentou os documentos técnicos à Anvisa mediante comprovação do fabricante de que o produto é efetivamente fabricado de forma a garantir que se mantenham suas características de qualidade, segurança e eficácia.

(...)

3.4. A partir desta resolução qualquer empresa pode fabricar Equipamentos de Proteção Individual para profissionais da saúde, então? Como garantir que estes EPI são de fato seguros?

Do ponto de vista legal e administrativo, qualquer empresa poderá fabricar, excepcionalmente, os produtos listados no art. 2º, sem a necessidade de solicitar autorizações, alvarás e licenças sanitárias. Entretanto, nem toda empresa tem expertise técnica para fazê-lo. Assim, a RDC estabeleceu uma série de parâmetros técnicos para garantir a proteção e segurança dos usuários dos EPI, como o tipo de matéria prima, dimensões e parâmetros técnicos relevantes. Dessa forma, a empresa fabricante deve avaliar a sua real capacidade técnica, uma vez que a resolução não exime o fabricante e importador de cumprirem as demais exigências aplicáveis ao controle sanitário de dispositivos médicos, bem como normas técnicas e controles pós-mercado aplicáveis.

72. É nesse contexto que deve ser analisada a documentação apresentada pela INCA.

73. Primeiramente, e conforme será detalhado no tópico seguinte, a INCA descumpriu as orientações do Termo de Referência, ao indicar fabricante e marca inexistentes, omitindo da Administração informação de suma relevância acerca da procedência do produto. Cabe ressaltar que o art. 4º-E, § 1º, incisos I a VI, da Lei nº 13.979/2020 (alterada pela Lei nº 14.035/2020) mencionado pela Defesa no item “i” não dispensava, por óbvio, que as propostas comerciais contivessem a expressa identificação de fabricante.

74. Após questionamento expresso da CGU, a INCA corrigiu a informação quanto ao fabricante, apresentando, todavia, um catálogo de produto manipulado, com imagens extraídas de fonte não citada. O catálogo de produtos continha fotos de aventais que não eram seus, que nunca tinha fornecido, e fotos de instalações industriais de um parque industrial chinês como se fossem da DIGIHUMAN, quando, na verdade, eram de uma outra empresa chinesa, totalmente alheia à transação.

75. Perceba-se: se fosse uma situação normal, a exigência de registro na ANVISA seria naturalmente exigida, conforme constante no próprio Termo de Referência. A inexigência do registro, por outro lado, aumenta o risco e traz a necessidade de outras verificações. Não é por outro motivo que a documento “perguntas e respostas” produzido pela ANVISA recomenda que seja dada preferência aos EPIS e produtos para saúde notificados, cadastrados ou registrados na Anvisa.

76. Dessa forma, rejeita-se o argumento “i”, pois, diante do caso concreto, o fato de o catálogo de produtos não ter sido exigido no Termo de Referência não retira a importância do documento para a análise da Administração.

77. Quanto ao argumento do item “ii”, fica claro que, apesar de imagens comumente utilizadas em catálogos poderem ter, em princípio, natureza publicitária, no caso concreto ele não foi apresentado para esse fim. Na verdade, o catálogo utilizou imagens de outro fabricante para simular, justamente, o porte e expertise acima do que o efetivamente detido pela INCA. Não somente o avental da foto não era o da INCA, mas também todas as ilustrações do parque industrial, que inclusive continham escrituras em chinês, foram apresentadas para que gestores e órgãos de controle acreditassem tratar-se das instalações da DIGIHUMAN.

78. Pelo mesmo motivo rejeita-se o argumento do item “iii”, já que no caso concreto o catálogo não teve como finalidade principal ilustrar as características essenciais do produto. Até porque as características essenciais de aventais hospitalares a serem usados em contexto de vírus altamente contagioso não são de fácil constatação. Pelo contrário, o grande número e a complexidade de normas técnicas aplicáveis descritas na Resolução RDC 356 ANVISA demonstram quão minucioso deve ser o controle de qualidade do tecido, da gramatura e das medidas de fabricação.

79. Quanto à aprovação das amostras de aventais (item iv), consignada no sintético Despacho CGAHD/DAHU/SAES/MS (2061499), observa-se que não foram documentados nem sequer as características mais elementares dos aventais, como por exemplo, a altura mínima de 1,5m, conforme disposto no art. 8º, par. 2º da RDC nº 656/2020. Ainda, tem-se que a análise da amostra não forneceria qualquer segurança em relação à gestão de qualidade das 80 milhões de unidades, ainda mais se considerado que a fabricação possivelmente não seria inteiramente realizada pela fábrica própria da DIGIHUMAN, mas também por parceiros locais, conforme informado no item 4 do documento SEI nº 2408590, apresentado pela INCA apenas por ocasião deste PAR.

80. Quanto ao item v, não cabe a esta CPAR elucubrar quanto à efetiva influência do catálogo sobre a decisão do gestor. Todavia, diante da situação excepcional de aquisição de 80 milhões de aventais sem registro na ANVISA e, pelo que consta no processo, sem certificado de qualquer autoridade sanitária estrangeira, é evidente a relevância de se perquirir sobre a solidez e a expertise do(s) fabricante(s) e de seu representante comercial. O catálogo de produtos, nesse sentido, seria um indicativo mínimo desses fatores.

81. Quanto à crítica à atuação da CGU (item vi), cabe apontar que o órgão de controle apenas desempenhou seu papel, e, diga-se de passagem, o fez com excelência, ao atuar preventivamente em uma situação de evidente saturação da equipe do Ministério da Saúde. Se a INCA houvesse indicado corretamente o nome do fabricante em sua proposta comercial e agido com transparência quando da prestação de esclarecimentos complementares, provavelmente não teria sido necessária a instauração do presente PAR.

82. Rejeitados, portanto, os argumentos “i” a “vi”, referentes ao catálogo de produtos.

Argumento 5 – O nome RUAH não se referia ao fabricante RUAH EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL – EIRELI, mas sim ao nome a ser incluído nos aventais que a INCA pretendia fornecer (2408551, p. 26-30, e 2408561, p.26 -30).

i) Segundo a defesa, o nome “RUAH” foi escolhido em razão de seu significado original, que seria hebraico, geralmente traduzido por “espírito” nas traduções bíblicas mais conhecidas e que significa literalmente “vento”, “sopro” ou “respiração”.

ii) Sobre o ponto, aduz não haver, junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), em nome de RUAH EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL – EIRELI ou de seu representante legal, Sr. Andre Luis Monteiro Silva, qualquer concessão de registro da marca “RUAH” para equipamentos de proteção individual hospitalares, apresentando, para tanto, *print* de pesquisa sobre a referida concessão de registro (2408551, p. 27).

iii) Que, por esse motivo, o representante legal da empresa indiciada afirmou, em reunião realizada com representantes do Departamento de Logística em Saúde (DLOG), da Diretoria de Integridade (DITEG/MS) e da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde e da C. Corte de Contas da União, “*que não tinha contato com a RUAH*”, “*que o fabricante seria chinês*” e que “*a INCA poderia indicar qualquer marca para ser inserida no produto, sem impacto em suas características, uma vez que os fabricantes na China fabricam de acordo com a marca solicitada, de forma que colocaram a marca RUAH e que o nome foi sugerido pelo fabricante*” (SEI nº 2061964 e SEI nº 2061968 dos autos epigrafados)

iv) Que compete à CGU produzir elementos de convicção para comprovar que os aventais indicados pela empresa indiciada junto à sua proposta comercial eram necessariamente os da empresa RUAH EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL – EIRELI, solicitando, ainda, que fossem apresentados pela CGU os elementos probantes hábeis a demonstrar do modo peremptório como a SFC chegou à conclusão de que os aventais indicados na proposta comercial da empresa indiciada eram os da marca da empresa RUAH EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL – EIRELI ou que por ela seriam confeccionados.

v) Que a SFC/CGU teria feito elucubrações errôneas ao afirmar que a empresa RUAH EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL – EIRELI seria a fabricante dos aventais, o que, baseado na Teoria dos Motivos Determinantes, geraria a invalidação dos atos administrativos que determinaram a responsabilização da INCA.

Análise do argumento 5

83. Inicialmente, cumpre destacar que na proposta comercial da INCA o nome RUAH constou não apenas como marca, mas também como fabricante dos aventais cirúrgicos. Quanta à marca, a própria Defesa afirma que o nome RUAH não havia sido registrado, tratando-se de intenção de o fabricante chinês incluir o nome nos produtos a serem fornecidos. Quanto ao fabricante, ainda mais evidente está a incorreção da informação, pois a própria Defesa afirma que o fabricante seria a SHANDONG DIGITAL HUMAN TECHNOLOGY CO INC - DIGIHUMAN.

84. Logo, ainda que se considere como verdadeira a narrativa de que a indicação de marca e de fabricante “RUAH” não se referiam à RUAH EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL – EIRELI (itens “i”, “ii” e “iii”), tem-se que a conduta de informar “RUAH” como nome do fabricante constituiu ofensa ao Termo de Referência para a dispensa de licitação, que expressamente previu a exigência de que a proposta tivesse o nome do fabricante e que a nota fiscal estivesse de acordo com tais especificações, incluindo marca, modelo e procedência (2059334):

3. A proposta comercial deverá conter as seguintes informações:

(...)

3. Especificação do produto constando: fabricante, número do registro junto a ANVISA; unidade de fornecimento e fator de embalagem;

9. DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

9. A Contratada deve cumprir todas as obrigações constantes no Termo de Referência, seus anexos e sua proposta, assumindo como exclusivamente seus os riscos e as despesas decorrentes da boa e perfeita execução do objeto e, ainda;

9. Efetuar a entrega do objeto em perfeitas condições, conforme especificações, prazo e local constantes na Proposta, no Termo de Referência e seus anexos, acompanhado da respectiva nota fiscal, na qual constarão as indicações referentes: à marca, ao fabricante, ao modelo, à procedência e ao prazo de garantia ou validade (grifo nosso);

85. O fato de ter indicado, em proposta de tamanha seriedade e vulto, marca e fabricante inexistentes, milita como mais um fator a demonstrar a intenção da indiciada em persuadir a Administração de sua capacidade de honrar o

contrato a partir da construção de uma imagem que não correspondia à realidade.

86. Quanto ao item ‘vi’, apesar de não trazer impacto à imputação sob exame, tem-se que as razões que levaram à CGU a concluir que o nome “RUAH” se tratava da RUAH EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL – EIRELI foram expostas no e-mail enviado ao Ministério da Saúde, juntado aos autos sob o número 2061677:

Com vistas a garantir que a empresa fabricante dos aventais hospitalares – conforme indicação na proposta da INCA TECNOLOGIA (SEI 0014227018) e nos rótulos dos produtos encaminhados como amostra ao Ministério (SEI 0014568908, 0014568931 e 0014568958) – tenha efetivamente capacidade para fabricação e entrega das 80 milhões de unidades que estão prestes a serem demandadas, e tendo em vista a ausência de outras informações dessa fabricante no processo – apenas a indicação da marca RUAH na amostra do produto apresentada, foi procedida a uma busca na base de CNPJ da Receita Federal, considerando empresas que possuíssem a palavra “Ruah” em seu nome, além de CNAE, natureza jurídica e portes compatíveis com o vulto da produção em tela, e realizada pesquisa no buscador “Google”, considerando critérios relacionados ao nome da empresa e os produtos por ela fabricados.

Essas buscas culminaram na identificação de apenas uma empresa, a RUAH EQUIPAMENTOS DE PROTECAO INDIVIDUAL - EIRELI, CNPJ 27.287.959/0001-06 (hop://ruahepis.com.br). Em contato com essa empresa, foi descartada a hipótese de ela ser eventual fabricante dos aventais, conforme se observa no texto do seu e-mail encaminhado à CGU: (...)

87. Quanto ao item “v”, tem-se que a conclusão da SFC/CGU foi baseada na informação falsa contida na proposta comercial apresentada pela INCA. Tendo em vista que os desdobramentos que se seguiram e o presente PAR são baseados justamente no fornecimento de informações falsas e na manipulação de proposta comercial, descabe cogitar a invalidação dos atos administrativos em razão da Teoria dos Motivos Determinantes.

88. Em síntese, ainda que se considere verdadeira a narrativa de que o nome RUAH não se referia à RUAH EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL – EIRELI, os argumentos apresentados pela Defesa são insuficientes para desconstituir a imputação de que a INCA apresentou, conscientemente, informações falsas quando da apresentação de sua proposta comercial ao Ministério da Saúde.

Argumento 6 – em relação à qualificação econômico-financeira operacional, a Defesa afirma que o Termo de Dispensa de Licitação nº 56/2020 (SEI nº 2062072) não trazia nenhuma exigência de faturamento bruto mínimo ou de porte da empresa;

Análise do argumento 6:

89. O fato de a INCA se enquadrar como empresa de pequeno porte foi abordado apenas como um fator de risco, pois, apesar de o pagamento ser postecipado, são inúmeras as situações em que a pessoa jurídica, mesmo tendo entregado a mercadoria, venha a responder posteriormente pela execução contratual defeituosa. Seria o caso, por exemplo, de lotes de aventais com características distintas, em que alguns lotes não tivessem as características necessárias aos equipamentos de proteção individual (tecido inapropriado, medidas erradas, vedação defeituosa, amarras insuficientes, etc).

90. Assim, ao tempo em que se reafirma o porte da empresa como elemento de risco, apto a atrair a necessidade de verificações complementares por parte da Administração, ressalta-se que esse elemento não foi considerado para fins da presente responsabilização.

Argumento 7: Quanto aos normativos aplicáveis, a Defesa impugna eventual aplicação do artigo 88, inciso III Lei n. 8.666/93 (demonstração de inidoneidade), por estar, segundo sua interpretação, reservado única e tão somente ao Ministério da Saúde.

91. Nesse sentido, a Defesa aponta a norma disposta no artigo 30, inciso II, da Lei nº 12.846/2013:

“Art. 30. A aplicação das sanções previstas nesta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de:

(...) II - atos ilícitos alcançados pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou outras normas de licitações e contratos da administração pública, inclusive no tocante ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.”

92. Assim, defende que eventual aplicação das penalidades de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração e/ou de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública somente se afigurariam possíveis se estivessem especificamente tipificadas como sanções na Lei nº 12.846/2013. Até mesmo porque não se pode presumir a ocorrência de má-fé por parte da empresa INCA TECNOLOGIA ou de seu Sócio-Administrador.

Análise do argumento 7

93. A Controladoria-Geral da União possui competência concorrente para instauração e julgamento de processos administrativos de responsabilização no âmbito do Poder Executivo Federal, conforme depreende-se de suas competências legais (Art. 51 da Lei nº 13.844/2019 – antigo Art. 66 da Lei nº 13.502/2017).

94. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou no âmbito do Mandado de Segurança nº 19.269 de maneira clara e direta quanto à competência concorrente deste órgão ministerial. Segue trecho:
- “Quem tem competência para instaurar os procedimentos e processos administrativos a seu cargo (§ 5º, II), requisitar e avocar processos (§ 1º), assim como instaurar outros desde que relacionados a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público (§ 4º), com certeza poderia ter tomado a iniciativa do processo administrativo subjacente. Afinal, se não tivesse competência para esse efeito, faltar-lhe-iam meios para a defesa do patrimônio público e ao combate à corrupção. Competência concorrente, enfatize-se, com a do Ministro de Estado da área em que o ilícito foi praticado. Há precedente da 1ª Seção neste sentido: MS nº 14.134, DF, relator o Ministro Benedito Gonçalves, DJede 04.09.2009.”
95. Demonstrada a competência concorrente da CGU quanto à apuração de atos lesivos, cumpre ressaltar que o Decreto 11.129/2022 (que, nesse ponto, repetiu os dispositivos do revogado Decreto nº 8.420/2015) previu que os atos previstos como infrações administrativas a normas de licitações e contratos (tal como a Lei nº 8.666/93) devem ser apurados por meio do rito procedimental previsto para processos administrativos de responsabilização (PAR):
- Art. 16. Os atos previstos como infrações administrativas à [Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021](#), ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública que também sejam tipificados como atos lesivos na [Lei nº 12.846, de 2013](#), serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, aplicando-se o rito procedimental previsto neste Capítulo.
96. Portanto, resta demonstrada a competência da CGU para aplicação da penalidade de inidoneidade em face da empresa acusada.
97. Refuta-se, portanto, o argumento em análise.

Argumento 8 – No que se refere à hipótese de desconsideração da personalidade jurídica, a Defesa sustenta:

- i) que Código Civil Brasileiro condiciona a medida ao abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, não havendo qualquer elemento de prova da prática de abuso de personalidade jurídica por parte da empresa INCA TECNOLOGIA, ou de que o indiciado tenha dela se utilizado com tal intuito;
- ii) que há posicionamento jurisprudencial do STF no sentido de que a aplicação da *disregard doctrine* estaria adstrita à reserva jurisdicional, sendo, portanto, defeso ao Estado aplicá-la (STF, MS 32.494-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello);
- iii) Que, apesar de decisões anteriores do STJ que permitem a desconsideração da personalidade no âmbito administrativo, tais posicionamentos estariam sendo alterados em razão da regulamentação do tema, no âmbito judicial, trazida no CPC (CPC, arts 133-137);
- iv) Que a doutrina de Marçal Justen Filho, transcrita na peça (2408551, p. 39), defende a impossibilidade da desconsideração da personalidade por atuação isolada da autoridade administrativa, dependendo da obtenção de um provimento jurisdicional.
- v) Que Acórdão do TCU 98/2017 – Plenário teria sinalizado na mesma direção, ao emitir a seguinte recomendação:

1.8.1.2. previsão da aplicação, por meio do item 12.6 do edital, no âmbito administrativo, da desconsideração da personalidade jurídica da contratada, medida essa que constitui instituto de direito processual, e depende do incidente previsto nos artigos 133 a 137 do Código de Processo Civil, razão pela qual não pode ser aplicada administrativamente (item 33 dessa instrução)”. 31 [sem grifos no original]

Análise do argumento 8

98. Primeiramente, cumpre notar que a desconsideração da personalidade jurídica no âmbito dos processos administrativos de responsabilização baseados na Lei 12.846/2013 foi específica e expressamente prevista na referida Lei:

DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO

Art. 14. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa.

99. A jurisprudência e a doutrina trazidas pela Defesa não são vinculantes e, aparentemente, não fazem referência específica ao processo de responsabilização administrativa previsto na LAC. O entendimento da Controladoria-Geral da União segue sentido oposto, estando devidamente exposto no Manual de Responsabilização de Entes Privados, que dispõe:

A Lei Anticorrupção parece ter adotado essa última opção [Teoria Maior], conforme se lê:

Art. 14. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa.

Dessa forma, a insolvência econômica de pessoa jurídica que esteja respondendo a processo pela prática de ato lesivo previsto na LAC, não poderá ser justificativa para a desconsideração de sua personalidade, caso não tenha cometido abuso de direito ou confusão patrimonial.

Em outras palavras, a Lei nº 12.846/2013, autoriza a desconsideração administrativa da pessoa jurídica apenas se seus sócios ou administradores a tiverem utilizado como instrumento para a prática de ato lesivo previsto na LAC, com abuso do direito atribuído à personificação da empresa ou por meio de confusão patrimonial.

Isso não significa, entretanto, que toda pessoa jurídica que infringir a LAC terá sua personalidade desconsiderada. Para que isso ocorra, deve restar claramente comprovado que a pessoa jurídica foi criada e utilizada pelos sócios para fins da prática de ato lesivo previsto na lei, deixando de exercer a função para a qual foi criada [grifo nosso].

100. Assim, essa CPAR entende pela plena viabilidade, em tese, de desconsideração da personalidade jurídica no âmbito dos processos administrativos de responsabilização, motivo pelo qual rejeita os argumentos trazidos nos itens “ii”, “iii”, “iv” e “v”.

101. No caso concreto, todavia, entende-se que a medida não se amolda aos requisitos legais.

102. Cumpre registrar que, conforme pesquisa realizada no portal da transparência, a INCA foi aberta em 24/08/2011 e, desde então, forneceu ao governo federal quase R\$ 2,5 milhões de reais entre bens patrimoniais, materiais e outros. Não há evidência de que a pessoa jurídica tenha deixado de exercer a função para a qual foi criada ao longo desses anos.

103. Além disso, não há indícios de que a empresa tenha sido criada ou utilizada com a finalidade específica de fraudar licitações e tampouco pode-se afirmar que a personalidade jurídica foi utilizada para facilitar, encobrir ou dissimular atos ilícitos. Igualmente, não há indícios de confusão patrimonial entre o patrimônio da pessoa jurídica e de seu sócio.

104. Dessa forma, assiste razão à Defesa quanto ao argumento “i”, motivo pelo qual entende-se não ser viável a desconsideração da personalidade jurídica no caso em análise.

V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

105. O conjunto indiciário considerado pela CPAR consistiu basicamente nos seguintes fatos: i) para cumprimento das especificações técnicas exigidas no termo de dispensa de licitação, a INCA indicou como marca e fabricante tão somente o nome “RUAH”; ii) confrontada com a informação de que a pessoa jurídica RUAH EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL – EIRELI havia relatado não ter conhecimento da contratação, não fabricar aventais hospitalares com a especificação informada e não possuir capacidade de produção do quantitativo de 80 milhões de aventais, a INCA alegou então que não tinha nenhum contato com a pessoa jurídica consultada, e que os aventais seriam produzidos pela empresa chinesa SHANDONG DIGITAL HUMAN TECHNOLOGY - DIGIHUMAN, em nenhum momento mencionada na proposta comercial. Como justificativa, a indiciada alegou que poderia indicar qualquer marca para ser inserida no produto, sem impacto em suas características, uma vez que os fabricantes na China fabricam de acordo com a marca solicitada. Não foi apresentada qualquer justificativa para o fato de o nome RUAH ter sido indicado como fabricante; iii) em resposta aos questionamentos sobre o risco de inexecução contratual, a INCA apresentou catálogo de produtos com imagem de aventais hospitalares e de supostas instalações da DIGIHUMAN. Ocorre que todas as imagens ali mostradas pertenciam, na verdade, à empresa HENAN MECARE TRADING CO., LTD., em nenhum momento citada pela INCA.

106. Cumpre ressaltar que o ramo de atuação da DIGIHUMAN mostra-se incompatível com a produção em massa de equipamentos de proteção individual para uso hospitalar, pois, segundo consta em seu sítio eletrônico, trata-se de empresa “de alta tecnologia”, comprometida com o desenvolvimento e aplicação de sistemas digitais do corpo humano. A Defesa não trouxe detalhamento sobre esse ponto, abstendo-se de especificar, por exemplo, quais seriam os eventuais parceiros da DIGIHUMAN para fabricação dos aventais cirúrgicos e como poderia ser assegurada a gestão de qualidade sobre as 80 milhões de unidades encomendadas[2].

107. Outra informação relevante, e também não abordada pela Defesa, diz respeito ao fato de que a INCA TECNOLOGIA só obteve habilitação para operar no comércio exterior em 09/05/2020, ou seja, após a publicação da dispensa de licitação (SEI nº 2058336). O fato demonstra sua inexperiência neste tipo de atividade, corroborando o alto risco da compra para o Ministério da Saúde.

108. Verifica-se, assim, que a INCA Tecnologia descumpriu as exigências do Termo de Referência ao indicar falsamente o fabricante RUAH, quando, na verdade, os aventais seriam produzidos por fabricante chinês. Após

questionamentos do órgão de controle, a INCA continuou a dar sinais de inidoneidade, ao plagiar catálogo de produtos da empresa Hernan Care para ilustrar produtos e instalações fabris totalmente alheias à transação.

109. A reprovabilidade da conduta é relevante por ter a INCA Tecnologia tentado ocultar da Administração os riscos envolvidos na contratação. Reitera-se que, em razão da situação excepcionalíssima gerada pela pandemia de COVID19, estavam suspensas as exigências de registro dos equipamentos de proteção individual na ANVISA, razão pela qual os gestores e órgãos de controle precisavam avaliar criteriosamente se o fabricante detinha expertise mínima para o fornecimento, com materiais, metodologia e gestão de qualidade necessárias. Ao fornecer informação falsa quanto ao fabricante na proposta comercial e, posteriormente, apresentar catálogo de produtos plagiado, a INCA usou meios fraudulentos para tentar influenciar, de forma indevida, a decisão do gestor e a recomendação da CGU.

VI - RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL

110. A CPAR recomenda a aplicação, à INCA TECNOLOGIA DE PRODUTOS E SERVIÇOS EIRELI, CNPJ nº 14.239.192/0001-06 da sanção de multa, no valor de R\$ 1.367.572,95 (um milhão, trezentos e sessenta e sete mil quinhentos e setenta e dois reais e noventa e cinco centavos) e da **pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, em edital afixado no estabelecimento ou no local de exercício da atividade e no sítio eletrônico da empresa, pelo prazo de 75 (setenta e cinco) dias, nos termos do art. 6º, incisos I e II, da Lei nº 12.846/2013, cumulado com os art. 20 a 28 do Decreto 11.129/2022.

111. Nos termos do artigo 87, inciso IV da Lei nº 8.666/1993, a CPAR recomenda, ainda, a **pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração** até que a pessoa jurídica passe por um processo de reabilitação, no qual deve comprovar cumulativamente o escoamento do prazo mínimo de 2 anos sem licitar e contratar com a administração pública, contados da data da aplicação da pena, e a superação dos motivos determinantes da punição.

112. Conforme explicitado nesse relatório, a aplicação das sanções se deve ao fato de a INCA ter apresentado informação falsa e manipulado proposta comercial apresentada ao Ministério da Saúde no contexto do Aviso de Chamamento Público publicado no D.O.U. de 24/03/2020, seção 3, p.1, incorrendo na conduta prevista no art. 5º, inc. IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013 e no art. 88, inc. III, da Lei nº 8.666/1993.

PENAS

VI.1 - Pena de Multa

113. A multa foi calculada com base nas cinco etapas disciplinadas pelos arts. 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 c/c arts. 20 a 26 do Decreto nº 11.126/2022 c/c IN CGU nº 1/2015 c/c IN CGU/AGU nº 2/2018 c/c Decreto-Lei nº 1.598/1977 e c/c o documento “Sugestão de Escalonamento das Circunstâncias Agravantes e Atenuantes”, elaborado pela DIREP/CRG/CGU e disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68539>.

114. Em relação à primeira etapa, conforme informações prestadas pela Receita Federal do Brasil (2365817), o faturamento bruto da INCA em 2020 (último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo), excluídos os tributos, foi R\$ 16.089.093,53 (dezesesseis milhões, oitenta e nove mil noventa e três reais e cinquenta e três centavos).

115. No tocante à segunda etapa, a alíquota foi de 8,5%, valor equivalente à diferença entre 9,5% dos fatores de agravamento e 1% dos fatores de atenuação, consoante diretrizes.

116. O valor dos fatores agravantes originou-se da soma de:

I – Concurso de atos lesivos: 0,5%, haja vista que a fraude à licitação foi caracterizada por duas condutas ilícitas, a saber: apresentação de proposta comercial com informação falsa e apresentação de catálogo de produtos manipulado;

II - Tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica: 3%, uma vez que o Sr. Sergio Bento de Araujo, sócio da indiciada, foi o responsável pela apresentação da proposta comercial e do catálogo de produtos;

III - Interrupção de serviço ou obra: 0%, pois o contrato com a Administração não chegou a ser celebrado.

IV - Situação econômica da pessoa jurídica: 1%, uma vez que, segundo documentos apresentados pela indiciada, em 2020 o índice de solvência geral foi 10,1, o de liquidez geral foi de 9,98 (2319582) e o lucro líquido foi de R\$ 1.407.986,30 (um milhão, quatrocentos e sete mil novecentos e oitenta e seis reais e trinta centavos) (2319590)

V - Reincidência da pessoa jurídica: 0%, em razão de não existir condenação anterior tipificada como ato lesivo pelo art. 5º da Lei nº 12.846/2013.

VI - Valor dos contratos mantidos ou pretendidos: 5%, considerando que a empresa pretendia celebrar contrato com valor superior a R\$ 900 milhões de reais.

117. O valor dos fatores atenuantes decorreu de:

I - Não consumação da infração: 0%, pois o enquadramento de fraude à licitação dispensa a presença do resultado naturalístico para a consumação do ato.

II – Inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo: 1%, pois não chegou a ser celebrado contrato com a Administração.

III - Grau de colaboração da pessoa jurídica: 0%, pois não houve admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo;

IV - Admissão voluntária: 0%, pois não houve comunicação espontânea do ato lesivo;

V - Programa de integridade da pessoa jurídica: 0%, tendo em vista que a empresa afirmou expressamente não possuir programa de integridade.

118. Na terceira etapa foi calculada a multa preliminar no valor de R\$ **1.367.572,95**. Este valor foi obtido tendo como base de cálculo o faturamento bruto de 2020 excluídos os tributos, no valor de R\$ 16.089.093,53 (etapa 1), e o percentual a ser aplicado, no montante de 8% (etapa 2), resultando na multa preliminar.

119. Em atenção à quarta etapa, os limites mínimo e máximo foram de R\$ 16.086,09 (dezesesseis mil oitenta e seis reais e nove centavos) (0,1% do faturamento bruto) e R\$ 3.217.818,71 (três milhões, duzentos e dezessete mil oitocentos e dezoito reais e setenta e um centavos) (20% do faturamento bruto), respectivamente.

120. Considerando-se que a base de cálculo foi o faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, o limite mínimo de R\$ 16.086,09 emanou de 0,1% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos, em razão da inaplicabilidade de estimação da vantagem auferida pela pessoa jurídica no caso concreto.

121. Já o limite máximo de R\$ 3.217.818,71 decorreu de 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos. Vale registrar que, em razão de não ter havido qualquer pagamento à indiciada, considerou-se que não houve vantagem auferida. Em relação à vantagem pretendida, tendo em vista que a proposta comercial da INCA não trouxe qualquer informação sobre margem de lucro, considerou-se lucro de 10% sobre o valor total da contratação, o que geraria um limite máximo de R\$ 91.000.000,00. De toda a forma, tendo em vista as disposições do art. 23 do Decreto nº 11.129/2022, tem-se que, ainda que o percentual de lucro fosse consideravelmente ajustado para mais ou para menos, o valor final não impactaria o limite máximo a ser considerado.

122. Portanto, a INCA TECNOLOGIA deve pagar multa de **R\$ 1.367.572,95** (um milhão, trezentos e sessenta e sete mil quinhentos e setenta e dois reais e noventa e cinco centavos), resultante da multiplicação da base de cálculo, de R\$ 16.089.093,53, pela alíquota, de 8,5%, valor que se enquadra entre os limites mínimo (R\$ 16.086,09) e máximo (R\$3.217.818,71).

VI.2 - Publicação Extraordinária da Decisão Sancionatória

123. Em consonância com o art. 6º da Lei nº 12.846/2013, com art. 28 do Decreto nº 11.129/2022 e com a tabela sugestiva constante na pág. 157 do Manual de Responsabilização de Entes Privados (disponível em [manual_de_responsabilizacao_de_entes_privados-2022.pdf \(www.gov.br\)](http://www.gov.br/manual_de_responsabilizacao_de_entes_privados-2022.pdf)), e, considerando que a alíquota calculada na etapa da multa resultou em 8,5%, estipula-se que a publicação da decisão administrativa, na forma de extrato de sentença, em edital afixado no local de atividade e no seu sítio eletrônico da pessoa jurídica, será pelo prazo de 75 dias.

124. Portanto, a INCA deve promover publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma de extrato de sentença, a suas expensas, cumulativamente:

- a) em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;
- b) em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 75 dias; e
- c) em seu sítio eletrônico (se houver), em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 75 dias.

VI.3 - Pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública do art. 87, inc. IV, da lei nº 8.666/1993

125. A tipificação das condutas da INCA está no art. 87 da Lei nº 8.666/1993, a qual prevê a aplicação das penas de advertência, multa, suspensão de contratar e declaração de inidoneidade, em ordem crescente de gravidade.

126. Apesar de a Lei nº 8.666/1993 não determinar a realização de dosimetria das penalidades, entendemos que a conduta da INCA demonstra gravidade considerável, uma vez que a fraude ocorreu em contrato com materialidade elevadíssimo, em contexto pandêmico, e em reação a apontamentos realizados pelo órgão de controle interno.

127. Portanto, a pessoa jurídica INCA TECNOLOGIA DE PRODUTOS E SERVIÇOS EIRELI, CNPJ nº

14.239.192/0001-06, deve ficar impossibilitada de licitar ou de contratar com o poder público até que passe por um processo de reabilitação, no qual deve comprovar cumulativamente o escoamento do prazo mínimo de 2 anos sem licitar e contratar com a administração pública, contados da data da aplicação da pena, e a superação dos motivos determinantes da punição.

VII- CONCLUSÃO

128. Em face do exposto, com fulcro nos arts. 12 da Lei nº 12.846/2013 c/c art. 11, inc. I do Decreto nº 11.129/2022 c/c art. 21, par. único, inc. VI, alínea “a” da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, a Comissão decide:

a) Comunicar o Coordenador-Geral de Responsabilização de Entes Privados para adotar providências de praxe destinadas a: encaminhar à autoridade instauradora o PAR; e propor à autoridade instauradora o envio de expediente dando conhecimento ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União para análise quanto à pertinência da responsabilização judicial da pessoa jurídica;

b) Recomendar a aplicação, à empresa, da pena de multa no valor de **R\$ 1.367.572,95** (um milhão, trezentos e sessenta e sete mil quinhentos e setenta e dois reais e noventa e cinco centavos);

c) Recomendar a aplicação, à empresa INCA TECNOLOGIA DE PRODUTOS E SERVIÇOS EIRELI, CNPJ nº 14.239.192/0001-06, da pena de publicação extraordinária da Decisão Administrativa Sancionadora, em razão da prática de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013, do seguinte modo:

I - em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;

II - em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo **de 75 dias**; e

III - em seu sítio eletrônico, pelo prazo de **75 dias** e em destaque na página principal do referido sítio.

d) recomendar a aplicação da pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do Art. 87, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993, em que as empresas devem ficar impossibilitadas de licitarem ou contratarem até que passem por processo de reabilitação, no qual devem comprovar cumulativamente o escoamento do prazo mínimo de 2 anos sem licitarem e contratarem com a administração pública contados da data da aplicação da pena, o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e a superação dos motivos determinantes da punição;

e) Para os fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei nº 12.846/2013 e também considerando a previsão constante em no §3º, de seu art. 3º, a Comissão de PAR informa:

e.1) Valor do dano à Administração: não há identificação nos presentes autos, uma vez que a indiciada não chegou a receber recursos do governo federal.

e.2) Vantagens indevidas pagas a agentes públicos: não há identificação nos presentes autos.

e) Valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração: não há identificação nos presentes autos.

f) lavrar ata de encerramento dos trabalhos.

[1] Lei nº 13.979/2020:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: [\(Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020\)](#)

(...)

VIII – autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa considerados essenciais para auxiliar no combate à pandemia do coronavírus, desde que: [\(Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020\)](#)

a) ~~registrados por autoridade sanitária estrangeira~~; e

a) registrados por pelo menos 1 (uma) das seguintes autoridades sanitárias estrangeiras e autorizados à distribuição comercial em seus respectivos países: [\(Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020\)](#)

1. Food and Drug Administration (FDA); [\(Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020\)](#)

2. European Medicines Agency (EMA); [\(Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020\)](#)

3. Pharmaceuticals and Medical Devices Agency (PMDA); [\(Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020\)](#)

4. National Medical Products Administration (NMPA); [\(Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020\)](#)

b) previstos em ato do Ministério da Saúde.

b) (revogada). (Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020)

[2] No item 4 do SEI nº 2408590, apresentado apenas por ocasião do presente PAR, consta a informação que a DIGIHUMAN possui parcerias com outras empresas chinesas para a produção.



Documento assinado eletronicamente por **DANIELLE COSTA DE MOURA, Membro da Comissão**, em 09/12/2022, às 12:13, 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 **JULIA RODRIGUES LIRIO, Presidente da Comissão**, em 09/12/2022, às 17:58, 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 [REDACTED] e o código [REDACTED]

Referência: Processo nº 00190.106915/2021-71

SEI nº 2613727