



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2461/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG

PROCESSO Nº 00190.106398/2021-30

INTERESSADO: COREP - ACESSO RESTRITO

Ementa:

Ministério da Saúde. Possíveis fraudes na aquisição de medicamentos especiais.

Atuação de entes privados em supostas irregularidades.

Análise pela instauração de processos administrativos de responsabilização (PAR).

Verificação quanto a eventual necessidade de diligências adicionais.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata o presente processo de investigação administrativa de possíveis fraudes ocorridas na aquisição de medicamentos especiais pelo Ministério da Saúde. Inicialmente, procura-se apresentar o contexto dos fatos e respectivos trâmites até a instauração de Investigação Preliminar Sumária (IPS). Em seguida, verifica-se a existência de elementos mínimos de autoria (por pessoas jurídicas) e materialidade que apontem para a ocorrência de supostas ilicitudes administrativas à luz dos normativos da seara de atuação desta Diretoria de Responsabilização de Entes Privados. Em seguida, apontam-se sugestões quanto à instauração ou não de processos administrativos de responsabilização, bem como quanto à necessidade de eventuais diligências adicionais para a instrução dos autos.

1.2. Os fatos vieram à tona a partir da instauração, pela Procuradoria da República no Distrito Federal, em dezembro de 2018, do procedimento preparatório nº 1.16.000.003608/2017-27 (SEI 2046271), que resultou na Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 1028945-67.2018.4.01.3400, a fim de apurar possíveis irregularidades ocorridas nos processos administrativos nº 25000.445092/2017-31 (SEI 2046259), nº 25000.451232/2017-18 (SEI 2046263) e nº 25000.444148/2017-30 (SEI 2046258), que instrumentalizaram a aquisição dos medicamentos Aldurazyme (Laronidase), Fabrazyme (Betagalsidase) e Myozyme (Alfaglicosidase) pelo Ministério da Saúde.

1.3. Por meio do Ofício nº 8407/2021/COAC/DICOR/CRG/CGU, de 12.05.2021 (SEI 2046244), a Corregedoria-Geral da União (CGU/CRG) solicitou à Corregedoria do Ministério da Saúde (MS) que informasse se havia apuração em face de agentes públicos e/ou de entes privados, envolvendo supostas irregularidades na contratação das seguintes empresas para fornecimento dos medicamentos: Global Gestão em Saúde S.A. (CNPJ nº 10.375.666/0001-88), e Tuttopharma LLC (sem CNPJ, com sede em Miami/EUA) representada pela Oncolabor Medical Representações Ltda. (CNPJ nº 12.294.588/0001-12).

1.4. Conforme consulta realizada em 29.07.2021, na base de dados da Receita Federal do Brasil, as duas primeiras empresas acima se encontram ativas.

1.5. Em resposta, a Corregedoria do MS informou por meio do Ofício nº 253/2021/CORREG/DINTEG/MS, de 28.05.2021, ter localizado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) os seguintes processos: (i) nº 25000.101667/2019-78 (SEI 2046271), relativo à solicitação de informações pela Procuradoria da República no Distrito Federal; e (ii) nº 25000.071111/2018-69 (SEI 2046268), relacionado à contratação da compra de medicamentos pela Global Gestão em Saúde S.A. Ambos os processos foram disponibilizados a esta CRG.

1.6. Posteriormente, conforme Ofício nº 310/2021/CORREG/DINTEG/MS, de 28.06.2021, a Corregedoria do MS informou que identificou o processo nº 25000.014728/2019-68 (SEI 2051542, 2046288 e 2046292). Informou também que foi localizado no SEI o processo nº 25000.445092/2017-31 (SEI 2046259), que envolve a aquisição do medicamento Aldurazyme

(Laronidase), em negociação com a Global Gestão em Saúde S.A. Em complementação, por meio do Ofício nº 320/2021/CORREG/DINTEG/MS, de 01.07.2021, informou que o processo nº 25000.445092/2017-31 havia sido anexado ao processo nº 25000.063271/2018-34 (SEI 2046251).

1.7. Considerando a complexidade e a relevância da matéria bem como o possível envolvimento de altos dirigentes daquele Ministério, a Corregedoria-Geral do MS encaminhou o caso para apreciação desta CRG, para avaliação quanto a possível instauração direta de processo para apurar tanto a conduta dos agentes públicos quanto das pessoas jurídicas envolvidas.

1.8. Registre-se que o procedimento preparatório no Ministério Público Federal foi instaurado pela Procuradoria da República no Distrito Federal a partir de representação feita pela empresa Genzyme do Brasil Ltda., CNPJ/MF nº 68.132.950/0001-03, denunciando as possíveis irregularidades.

1.9. Segundo consta nos autos, a Genzyme é a detentora de autorização concedida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) para a comercialização no Brasil dos medicamentos à base de laronidase, betagalsidase e alfa-glicosidase, por meio de registros sanitários a ela concedidos entre os anos de 2005 e 2007 (SEI 2046271, fls. 29/32). Ainda de acordo com as informações ali constantes, até a data da representação feita ao MPF, nenhum outro medicamento à base dos princípios ativos mencionados havia obtido aprovação de registro sanitário perante a ANVISA.

1.10. Dessa forma, e em tese, a empresa Global Gestão em Saúde S.A. fez oferta de medicamentos para os quais não teria autorização para comercializar e, mesmo após ter recebido antecipadamente quase R\$ 20 milhões, não teria feito a entrega dos fármacos, nem mesmo após a liberação das Licenças de Importação pela ANVISA.

1.11. Sobre a pessoa jurídica Tuttopharma LLC, representada pela Oncolabor Medical Representações Ltda., constam indícios de suposta falsificação de documentação obrigatória para importação do medicamento objeto de contrato, além de suposta inexecução contratual.

1.12. É o relatório.

2. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES E ELEMENTOS DE INFORMAÇÃO

2.1. As supostas irregularidades cometidas pelas empresas se consubstanciam com as condutas a seguir analisadas:

2.2. Fraude no processo licitatório (empresa Global Gestão em Saúde S.A.):

2.2.1. Os medicamentos adquiridos pelo Ministério da Saúde seriam indicados para o tratamento de doenças raras, não sendo disponibilizados pelo Serviço Único de Saúde (SUS). Sendo assim, os pacientes têm acesso aos medicamentos via pedido judicial.

2.2.2. Diante disso o MS faria compras periódicas dos produtos diretamente com a empresa Genzyme do Brasil Ltda., detentora do registro sanitário concedido pela ANVISA, conforme declarações de exclusividade emitidas pela Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa Interfarma (SEI 2046271, fls. 34/36).

2.2.3. A 16ª compra agrupada do medicamento Myozyme (Alfa-glicosidase), objeto do procedimento nº 25000.444148/2017-30 (SEI 2046258), teve início em 02.10.2017. O objeto era a aquisição de 4.449 frascos do fármaco para atendimento de 32 pacientes, em cumprimento a decisões judiciais.

2.2.4. A 17ª compra agrupada do medicamento Fabrazyme (Betagalsidase), objeto do procedimento nº 25000.451232/2017-18 (SEI 2046263), teve início em 10.10.2017. Objetivou à aquisição de 1.110 frascos do medicamento para atender a demanda de 88 pacientes.

2.2.5. A 19ª compra agrupada do medicamento Aldurazyme (Laronidase), objeto do procedimento nº 25000.445092/2017-31 (SEI 2046259), iniciou-se em 11.10.2017, com o intuito de adquirir 2.437 frascos do fármaco para atender a 32 pacientes.

2.2.6. Em todos os processos a empresa Global Gestão em Saúde S.A. apresentou proposta de

menor valor e foi sagrada vencedora, tendo sido publicados no Diário Oficial da União (DOU) os extratos de dispensa de licitação nº 495/2017, 496/2017 e 497/2017 (SEI 2046271, fls. 69-70).

2.2.7. Em 27.10.2017 o MS solicitou a entrega imediata dos medicamentos (SEI 2051568, 2051570 e 2051571) e até 18.11.2017 ainda não tinha recebido nenhum frasco, conforme exposto no e-mail nº 1277626 (SEI 2051594).

2.2.8. A empresa Genzyme do Brasil Ltda. entrou com representação junto ao Ministério Público Federal (MPF) (SEI 2051601), afirmando que empresa Global não cumpria os requerimentos mínimos para a formalização da contratação, quais sejam: (i) não ter apresentado documentos fiscais exigidos para a contratação com a Administração Pública; (ii) não ser empresa credenciada para a distribuição dos seus produtos; e (iii) ter informado número de lote dos produtos a serem fornecidos que não correspondem a produtos fabricados pela Genzyme.

2.2.9. Como não possuía, de fato, a Declaração de Detentor de Registro (DDR), que autoriza a importação de mercadorias por terceiro, a empresa Global solicitou a aquisição dos produtos Aldurazyme, Fabrazyme e Myozyme à empresa Genzyme, que a negou, alegando ausência de Certificado de Boas Práticas de Distribuição (CBP) e ausência de Autorização de Funcionamento (AFE) válida, conforme consta em Notificação Extrajudicial encaminhada à empresa Global (SEI 2051677).

2.2.10. Em 29.11.2017, data em que venceria o prazo de entrega dos medicamentos ao MS pela empresa Global, foi realizada reunião com representantes da empresa e do MS, conforme Ata (SEI 2051616). Na ocasião, a empresa se comprometeu a entregar os medicamentos até o dia 08.12.2017.

2.2.11. Ressalte-se que a empresa Global ainda não havia apresentado a DDR que, conforme o Edital, deveria ter sido juntada à proposta inicial de preços. Em 28.02.2018, a empresa obteve decisão liminar em Agravo de Instrumento interposto ao TRF1ª Região, que lhe eximiu de apresentar tal Declaração à ANVISA (SEI 2051626).

2.2.12. Em 20.03.2018 proferiu-se decisão determinando, em síntese, que a empresa Global fosse dispensada das exigências documentais feitas pela ANVISA, a fim de que pudesse entregar os fármacos prometidos à União (SEI 2051633). Então, Em 22.03.2018, a ANVISA informou, por meio do Ofício nº 366/2018/SEI/GADIPCG/ANVISA (SEI 2051637), o cumprimento da decisão judicial, com a liberação das LI's em favor da empresa Global. No entanto, mesmo após o deferimento das LI's, a empresa Global não entregou os medicamentos. Assim, em 24.04.2018, o coordenador da CGLIS, Sr. Thiago Fernandes da Costa, notificou a empresa Global para que se manifestasse sobre os atrasos na entrega dos medicamentos (SEI 2051642). A empresa Global respondeu, resumidamente, que “muito em breve disporão destes medicamentos em seu armazém e conduzirão os processos previstos para garantir o atendimento” (SEI 2051644).

2.2.13. Não obstante a declaração da empresa Global, nenhum frasco do medicamento Myozyme foi entregue por ela ao Ministério da Saúde até julho de 2018, por meio do Ofício nº 138/2018/CDJU/CGLIS/DLOG/SE/M,S conforme informações acostadas na Petição Inicial da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa nº 1028945 (SEI 2046245, fl. 17). Até 06.07.2018 só haviam sido entregues 70 frascos de Aldurazyme e 29 frascos de Fabrazyme. (O Ofício foi juntado sob o número PR-DF-00055448/2018 aos autos do IC nº 1.16.000.000594/2018-71).

2.2.14. Cumpre-se consignar que em 08.02.2018 o Diretor Substituto do DLOG, Sr. Tiago Pontes Queiroz, determinou a desclassificação em 24 horas da empresa Global para o fornecimento dos medicamentos em questão (SEI 2051649).

2.2.15. Mesmo a empresa Global tendo claramente descumprido o contrato para o fornecimento dos medicamentos Aldurazyme, Fabrazyme e Myozyme, o Ministério da Saúde celebrou novo contrato em 26.06.2018 (Contrato nº 02/2018, SEI 2051654), com o mesmo objeto, com a mesma empresa, pelo mesmo valor, sem o parecer da sua consultoria jurídica. E seguiram-se os empecilhos com os documentos, tais como a DDR e as Licenças de Importação junto à ANVISA.

2.2.16. O que causou surpresa foi o demasiado empenho do Ministério da Saúde não em conseguir comprar os medicamentos pelo menor valor, mas de comprá-lo da empresa Global, visto que a empresa Genzyme já tinha se disposto a alcançar o mesmo valor oferecido por aquela empresa.

2.2.17. Nesse sentido inclusive, argumenta a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde em seu Parecer nº 00243/2018/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI 2051657):

A nosso ver, as normas sanitárias devem ser observadas pelos proponentes, e, por isso, a nossa afirmação de que elas não afetam, pelo menos diretamente, as contratações públicas. Em outros termos, **a empresa é que precisa saber se tem condições de entregar o medicamento, com a qualidade e segurança necessárias**, para oferecer proposta de fornecimento deles. Desse modo, tem-se que cabia à empresa proponente ter ciência e observar as normas sanitárias, inclusive aquelas previstas para a importação, se aplicável. **Não cabe ao Ministério da Saúde fiscalizar o cumprimento de todas as normas infralegais da ANVISA**, devendo, como já extensamente afirmado acima, solicitar a documentação que realmente seja relevante para a aferição da qualidade e eficácia do produto. No caso que ora se analisa, temos que a empresa GLOBAL GESTÃO EM SAÚDE S.A. celebrou contrato com o Ministério da Saúde, **comprometendo-se, portanto, ao integral e tempestivo adimplemento do objeto contratado**. Uma vez celebrado o contrato administrativo com o Ministério da Saúde, **seu eventual descumprimento suscita a aplicação das penalidades previstas no instrumento, mas não sua “desclassificação” como sustenta o DLOG/SE/MS**. (grifo nosso)

2.2.18. Na execução do Contrato nº 02/2018 a empresa Global atrasou a entrega da segunda e da terceira parcela dos medicamentos vendidos ao MS. Em 30.08.2018 o Coordenador-Geral de Licitações e Contratos de Insumos Estratégicos para Saúde, Sr. Thiago Fernandes da Costa, notificou a empresa para que apresentasse defesa prévia para o não cumprimento dos prazos contratuais. Segue trecho do documento (SEI 2053265):

(...) a empresa **GLOBAL GESTÃO EM SAÚDE S.A** tem sistemática e reiteradamente descumprido suas obrigações contratualmente assumidas, sendo que o cronograma acima explicitado não foi cumprido até o momento, ainda que decorrido o prazo para ambas as parcelas de cada medicamento. (grifado)

2.2.19. Em defesa prévia apresentada em 06.09.2018 (SEI 2053269), a empresa Global propôs a restituição dos valores já pagos pelo Ministério da Saúde, pelos medicamentos não entregues, como demonstrado a seguir:

Tabela 01: Restituição valores pela empresa Global

Item	Valor recebido	Valor entregue	Valor Pendente
Myozyme	R\$ 6.270.420,60	R\$ 0	R\$ 6.270.420,60
Fabrazyme	R\$ 10.386.162,00	R\$ 654.794,00	R\$ 9.731.36,00
Aldurazyme	R\$ 3.252,615,16	R\$ 93.422,00	R\$ 3.159.193,16
			R\$ 19.160.981,76

2.2.20. No entanto, a empresa pediu que o valor a ser restituído ao MS fosse dividido em quatro parcelas, sendo o pagamento da primeira parcela em 30.09.2018, 10 meses depois do pagamento realizado à empresa, ressalte-se, antecipado à liquidação da despesa (08.11.2017).

2.2.21. Conforme esclarecimentos prestados em e-mail pelo Diretor do DLOG, Sr. Tiago Pontes Queiroz, em 26.09.2018 (SEI 2053272):

Quanto ao pleito da empresa Global para o pagamento parcelado do valor pago antecipadamente, registro o **acatamento da proposta formulada em sua íntegra**, ou seja, **com o valor da atualização monetária devido, pago na última parcela**. Assim, deve-se atualizar o valor antecipado até a data do pagamento da 1ª parcela, efetuar a amortização desta e, o saldo devedor remanescente, ser novamente atualizado por ocasião da amortização das demais parcelas, sucessivamente. (grifo nosso)

2.2.22. Então, na Nota Técnica NOTA TÉCNICA Nº 49/2018-DIVIC/CEOF/DLOG/SE/MS, de 27.09.2018 (SEI 2053278), informou-se que para cálculo do valor a ser ressarcido pela empresa, foram descontados os valores referentes às entregas realizadas, sendo o valor total a ser ressarcido o montante de R\$ 19.278.901,16. O cálculo da atualização monetária seria feito mês a mês aplicando-se o IPC-A sobre o valor do saldo devedor, conforme tabela abaixo:

Tabela 02: Cálculo da atualização monetária da restituição de valores devidos

Parcela	Atualização monetária (AM) - a ser paga somente na última parcela (R\$)	Amortização do valor principal - a ser paga mensalmente (R\$)	Saldo Devedor (SD) (R\$)	Valor da Parcela (R\$)
0	----		19.278.901,16	----
1ª	692.336,19	4.819.725,29	15.151.512,06	4.819.725,29
2ª	Calculada no final de out/2018	4.819.725,29	SD + AM - Amortização	4.819.725,29
3ª	Calculada no final de nov/2018	4.819.725,29	SD + AM - Amortização	4.819.725,29
4ª	Calculada no final de dez/2018	4.819.725,29	----	4.819.725,29 + 692.336,19 + 3 atualizações monetárias

2.2.23. A empresa Global não cumpriu com o acordo por ela mesma proposto e, em 08.02.2019, o Sr. Thiago Fernandes da Costa, notificou a empresa nos seguintes termos (SEI 2053284):

a empresa *GLOBAL GESTÃO EM SAÚDE S.A.* descumpriu suas obrigações, sistematicamente adotou expedientes procrastinatórios e obscuros, induzindo à administração a acreditar que tais medicamentos seriam entregues, que as decisões judiciais poderiam ser cumpridas e que os supostos entraves enfrentados pela empresa na aquisição dos medicamentos no mercado internacional e entrega a este Ministério não resultariam em prejuízo à saúde dos pacientes e destinatários desses medicamentos. Ademais, **a negociação feita com condição excepcional de pagamento antecipado, também nos faz crer**, pelo conjunto de elementos contidos nos processos, pela reiterada e sistemática prática protelatória e desidiosa, **que intencionalmente essa empresa**, sem lastro logístico, operacional e jurídico, que lhe amparasse na execução do objeto contratual, **engendrou esforços tão somente em angariar o recebimento dos quase 20 milhões de reais.** (grifo nosso)

2.2.24. Em 15.03.2019 a empresa foi comunicada sobre a instauração de processo de Tomada de Contas Especial (TCE) pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (SEI 2053288). Em 22.04.2019 a empresa Global, por meio de seu advogado (SEI 2053291), informou ao Ministério da Saúde que definiu “sponte própria” (vontade própria) que faria a restituição dos valores devidos em **60 pagamentos**, encaminhando o comprovante do primeiro pagamento no valor de R\$363.000,00. O pagamento da segunda parcela, no valor de R\$363.000,00 foi comprovado pela carta de 05.06.2019 (SEI 2053294). Conforme Nota Técnica nº 8/2021-CGORF/DIVIC/DLOG/CGORF/DLOG/SE/MS (SEI 2053296), em consulta atualizada ao sistema Sistema de Gestão do Recolhimento da União (SISGRU) em 27.01.2021 constatou-se que não houve outros pagamentos.

2.2.25. A empresa Global notificou o Ministério da Saúde em 25.02.2021 (SEI 2053300) sobre a “retomada da restituição” dos valores, informando o pagamento de R\$ 2.169.774,05 (SEI 2053303) e que as demais parcelas seriam pagas “voluntariamente” em valor similar e mensal. No entanto, conforme Despacho realizado pelo Coordenador-Geral de Execução Orçamentária e Financeira, em 29.06.2021, “não fora identificado qualquer outro pagamento pela peticionante/empresa em voga” (SEI 2053306, 2053309 e 2053313).

2.2.26. Sendo assim, foram ressarcidos R\$ 2.895.774,00 pela empresa, restando um prejuízo de minimamente R\$ 16.383.127,16 para os cofres públicos, considerando a atualização realizada pelo Ministério da Saúde em 2018, na Nota Técnica nº 49/2018-DIVIC/CEOF/DLOG/SE/MS.

2.2.27. Diante do exposto, conclui-se que, mesmo após o deferimento judicial das LI, a empresa Global não foi capaz de entregar os medicamentos, levando a crer que desde o início do processo licitatório a empresa já não possuía condições de cumprir o contrato e, ainda assim, exigiu o pagamento antecipado dos valores, lesando fraudulosamente o Erário Público em mais de 16 milhões de reais.

2.3. **Pagamento antecipado gerando desequilíbrio econômico-financeiro (empresa Global Gestão em Saúde S.A.):**

2.3.1. O MPF afirma, em sua Petição Inicial na Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa nº 1028945 (SEI 2046245, fl. 17), que teve acesso às ordens bancárias realizadas pelo Ministério da Saúde por meio de sua Assessoria de Pesquisa (Relatório ASSPA nº 4515/2017, de 19/12/2017 – fl. 713 do IC 1.16.000.003608/2017-27), que apontou o pagamento antecipado de um total de R\$ 19.906.197,80 à empresa Global Gestão em Saúde S.A., no dia 08.11.2017, conforme ordens bancárias nº 2017OB801843, nº 2017OB801844 e nº 2017OB801845.

2.3.2. Sobre o pagamento antecipado ter sido um possível favorecimento à empresa Global, tem-se o depoimento do servidor Victor Lahud, que foi Coordenador substituto da Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira (CEOF) de outubro a dezembro de 2017. Ele afirma ter se negado a realizar o pagamento antecipado à empresa Global, pois entendeu que esse não era o trâmite normal dos pagamentos

no MS (SEI 2051663):

(...) que o declarante continuou se recusando a fazer o pagamento porque o considerava inadequado; que, então, diante de uma pressão mais incisiva, o declarante informou que não iria assinar a ordem bancária; que informou aos superiores que, se desejassem, eles poderiam assumir aquele pagamento mediante a aposição de seus CPFs; que a ordem bancária deve ser assinada pelo gestor financeiro (o CEOF) e ordenador de despesas (o DLOG); que, **como o declarante se recusou a pagar, a ordem foi assinada pelo DLOG (Sr. Davidson) e pelo Sr. Alexandre Lages, que assinou como gestor financeiro;**”

2.3.3. Alexandre Lages exerceu os cargos de Coordenador-Geral de Material e Patrimônio e de Diretor do Departamento de Logística Substituto, ambos do Ministério da Saúde, entre 2016 e 2018.

2.3.4. Ainda, no depoimento da Sra. Liana Régia Alves Martins, que foi Coordenadora substituta da CEOF de dezembro/2017 a fevereiro/2018, a servidora afirmou (SEI 2051668):

(...) que, no que tange à execução de pagamentos feitos à empresa GLOBAL GESTÃO e SAÚDE, a declarante sabe informar que foi realizada ainda no período do Coordenador substituto anterior, Victor Lahud; que, no entanto, este último se recusou a fazer o pagamento no valor de R\$ 19 milhões e a assinar as ordens bancárias, na qualidade de gestor financeiro; que o pagamento foi realizado no SIAFI sem apresentação de fatura, isto é, sem a retenção de tributos federais incidentes, uma vez que foi antecipado; que normalmente não se faz pagamento antecipado; (...) **que este processo de pagamento antecipado à GLOBAL chamou a atenção pelo trâmite diferenciado;** (grifo nosso)

2.3.5. O pagamento antecipado se opõe ao princípio da legalidade, que representa total subordinação do Poder Público à previsão legal, visto que os agentes da Administração Pública devem atuar sempre conforme a lei.

2.3.6. O art. 62, da Lei nº 4.320/1964, estabelece que o pagamento da despesa só poderá ser efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

2.3.7. Ainda, o art. 63 da mesma lei indica que a “liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”.

2.3.8. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União permite a antecipação do pagamento do contrato quando houver previsão no edital, porém, desde que condicionado à prestação de garantias efetivas e idôneas, fato que não ocorreu no caso em tela.

2.3.9. Como já exposto, do montante antecipado à empresa Global, restam ainda R\$ 16.383.127,16 a serem restituídos pela empresa por total inexecução contratual, considerando a atualização realizada pelo Ministério da Saúde em 2018, na Nota Técnica nº 49/2018-DIVIC/CEOF/DLOG/SE/MS.

2.4. **Das irregularidades praticadas na compra agrupada objeto do processo administrativo nº 25000.453537/2017-56 (Global Gestão em Saúde S.A.):**

2.4.1. A 20ª compra agrupada de Idulsurfase (Elapraxe) foi realizada pelo Ministério da Saúde conforme procedimento administrativo nº 25000.453537/2017-56 (SEI 2115140). A empresa fabricante Shire Farmacêutica Brasil Ltda., CNPJ nº 07.898.671/0007-56, enviou sua proposta em 19.10.2017 (SEI 2115140, fls. 14-15), juntando declaração de exclusividade para comercialização do fármaco (SEI 2115140, fl. 16). Encaminhou nova proposta a nova consulta do MS em 31.10.2017, conforme SEI 2115140, fls. 32/35. Ressalte-se que em ambas as propostas o pagamento é ofertado como “postecipado”, em até 30 dias após o recebimento dos produtos. Já na proposta apresentada pela empresa Global, o pagamento é ofertado como “antecipado” (SEI 2115140, fl. 40).

2.4.2. Após a emissão do Pré-empenho em 28.11.2017 em favor da empresa Global no valor de R\$ 38.350.042,50 (SEI 2115140, fl. 52), a empresa Shire peticionou à DLOG, informando que não recebera qualquer pedido de emissão de DDR por terceiros para fornecimento do medicamento Elapraxe (SEI 2115140, fls. 54/61), o que evidenciaria a impossibilidade material da sua entrega ao Ministério da Saúde. Reiterou, ainda, a disponibilidade para fornecimento imediato do medicamento.

2.4.3. O Extrato de Dispensa de Licitação nº 586/2017 foi publicado no DOU em 09.01.2018 (SEI

2115140, fl. 83) e a Nota de Empenho 2018NE800037 foi emitida em 10.01.2018 (SEI 2115140, fl. 85). No dia 22.01.2018, a Coordenação de Compras por Determinação Judicial enviou e-mail à empresa Global solicitando a entrega dos lotes do medicamento Elapraxe (SEI 2115140, fl. 93).

2.4.4. Diante da não aceitação da empresa da proposta de mudança do pagamento antecipado para o pagamento postecipado, a Coordenadora de Execução Orçamentária e Financeira, em 29.01.2018, emitiu o Despacho CEOF/DLOG/SE/MS (SEI 2115140, fls. 102-103) orientando a DLOG que não fossem realizados pagamentos antecipados à empresa Global, expondo os motivos, dentre eles:

Para corroborar o entendimento acima exposto, alertamos ainda que **a empresa mencionada já celebrou três contratos de compra dos medicamentos Fabrazyme, Myozyme e Aldurazyme, constantes nos processos SEI 25000.451232/2017-18, 25000.444148/2017-30, 25000.445092/2017-31, respectivamente, tendo como forma de pagamento antecipado, porém, até o presente momento não cumpriu com os prazos de entrega**, configurando um risco eminente de prejuízos ao Erário (pagamento feito em 08/11/2017) (grifo nosso)

2.4.5. No entanto, o Parecer nº 00223/2018/CONJUR, de 09.03.2018, afirmou ser possível o pagamento antecipado “cabendo ao gestor fazer a escolha, desde que motivada, conforme previsto no Edital” (SEI 2115140, fls. 117/119).

2.4.6. Em resposta a questionamentos do MPF, o Sr. Thiago Fernandes da Costa emitiu a Nota Técnica nº 9/2018-CGLIS/DLOG/SE/MS, em 19.03.2018 (SEI 2115140, fls. 146/148), aduzindo que:

não há óbice no momento ao cumprimento da contratação pela empresa Global, o que esperamos se concretize nos próximos dias os demais procedimentos quanto à importação e entrega do medicamento aos pacientes das demandas judiciais ainda não atendidas

2.4.7. O Ministério Público Federal, por meio da Recomendação GAB-LLO nº 9/2018, de 27.03.2018 (SEI 2115140, fls. 160/168), recomendou à DLOG, dentre outros pontos, que reconhecesse a impossibilidade de execução pela empresa Global do contrato de fornecimento do medicamento Idursulfase (Elapraxe), e providenciasse imediatamente a suspensão do pagamento antecipado à empresa Global Gestão em Saúde S.A., objeto do processo administrativo nº 25000.453537/2017/56.

2.4.8. Então, em 05.06.2018, a revogação do procedimento de compra foi publicada no DOU, (SEI 2115140, fl. 204), anulando também a Nota de Empenho 2018NE800037 (SEI 2115140, fl. 206).

2.5. **Das irregularidades praticadas nas compras agrupadas objetos dos processos administrativos nº 25000.478443/2017-90; 25000.484225/2017-94; 25000.490727/2017-54 e 25000.002616/2018-83 (empresa Tuttopharma LLC, representada pela empresa Oncolabor Medical Representações Ltda.):**

2.5.1. Em 28.11.2017, o Ministério da Saúde deu início à 25ª compra agrupada do fármaco Soliris (Eculizumabe), por meio do processo SEI nº 25000.478443/2017-90 (SEI 2099585). A compra visava à aquisição de 3.673 frascos do medicamento, para atendimento de 213 pacientes.

2.5.2. A empresa Multicare Pharmaceuticals LLC, CNPJ nº. 28.394.390/0001-40, enviou sua proposta em 30.11.2017 (SEI 2099585, fls. 27-28), no valor de US\$ 15.561.102,94, juntando declaração da fabricante afirmando ser a única exportadora autorizada do medicamento (SEI 2099585, fl. 22).

2.5.3. A empresa Tuttopharma LLC, representada pela empresa Oncolabor Medical Representações Ltda., CNPJ nº 12.294.588/0001-12, apresentou proposta em 28.11.2017, no valor de US\$ 14.578.137,00 (SEI 2099585, fls. 34/36).

2.5.4. Em 06.02.2017, a CDJUMS enviou e-mail à empresa Oncolabor (SEI 2099585, fls. 37/40) solicitando que fosse retificado o documento “Proforma”, constante da proposta, considerando que a soma dos valores não resultaria no valor total apresentado. Em e-mail de 13.12.2017 da mesma Coordenação informou-se que “caso a proposta em anexo não seja corrigida, conforme solicitação abaixo enviada no dia 06/12/17, em um prazo de 24 horas, ela será DESCONSIDERADA”.

2.5.5. No entanto, no dia 22.12.2017 (dezesseis dias após o prazo concedido para correção da proposta), novo e-mail daquela CDJU à empresa Oncolabor tinha o seguinte teor: “Continuamos no aguardo da retificação da proposta em anexo, conforme solicitada em e-mails anteriores abaixo. Favor nos responder se irão retificar; caso contrário, a proposta será DESCONSIDERADA”.

- 2.5.6. E então, em 06.02.2018, foi publicado no DOU o Extrato de Dispensa de Licitação nº 70/2018 (SEI 2099585, fl. 64) e a Nota de Empenho foi emitida em 06.02.2018, no valor de R\$ 47.378.945,25, em favor da empresa Tuttopharma (SEI 2099585, fls. 65/67).
- 2.5.7. Em 09.02. 2018 a empresa Multicare apresentou recurso contra a publicação do Extrato de Dispensa de Licitação nº 70/2018 (SEI 2099585, fls. 69/75) alegando que a empresa Oncolabor não atendia aos requisitos do Edital, pois não possuía condições de apresentar a DDR, sendo a Multicare a única exportadora autorizada pelo fabricante do fármaco.
- 2.5.8. Simultaneamente, em 06.02.2018, a empresa Multicare impetrou o Mandado de Segurança nº 1002734-91.2018.4.01.3400 contra a DLOG, a fim de que fosse dado efeito suspensivo ao recurso apresentado, onde lhe foi concedida a medida liminar (SEI 2099585, fls. 119/141).
- 2.5.9. Consigne-se que em 28.11.2017 a Proforma da empresa Tuttopharma/Oncolabor foi alterada para “pagamento postecipado” (SEI 2099585, fls. 78/80) ao invés de “via carta de crédito”, como constava da primeira proposta apresentada, que indica um pagamento antecipado ao importador.
- 2.5.10. A empresa Tuttopharma/Oncolabor apresentou a DDR do medicamento Soliris, em 09.02.2018, tornando sua importação “devidamente autorizada pela ANVISA – AFE nº 1.09.811-8” e “detentora da regularização do(s) produto(s) constantes da Licença de Importação – LI nº 18/0577666-0 e abaixo relacionados” (SEI 2099585, fls. 84/87 e 91).
- 2.5.11. A empresa Multicare apresentou aditamento ao seu recurso, em 02.03.2018, alegando provável falsidade documental da DDR apresentada pela Tuttopharma/Oncolabor, considerando que o fabricante do fármaco negou autenticidade ao referido documento (SEI 2099585, fls. 97/103). Porém o Ministério da Saúde não verificou o fato.
- 2.5.12. Também já estavam em curso a 26ª compra agrupada do medicamento Soliris (Processo nº 25000.484225/2017-94, SEI 2115142) no valor de R\$ 5.446.579,32, a 27ª (Processo nº 25000.490727/2017-54, SEI 2101399) no valor total de R\$ 7.913.154,06, e a 28ª (Processo nº 25000.484225/2018-83, SEI 2115153), no valor de R\$ 23.342.482,80. Todos os processos correram da mesma maneira e a Tuttopharma/Oncolabor sagrou-se vencedora sem ter apresentado a DDR junto a sua proposta de preços.
- 2.5.13. O Ministério Público Federal, por meio da Recomendação GAB-LLO nº 10/2018 de 27.03.2018 (SEI 2099585, fls. 147/156) recomendou à DLOG, dentre outros pontos, que reconhecesse a impossibilidade de execução, pela empresa Tuttopharma LLC, dos contratos de fornecimento do medicamento Eculizumab (Soliris), objeto dos processos administrativos nº 25000.484225/2017-94, nº 25000.002616.2018.83, nº 25000.478443.2017.90 e nº 25000.490727.2017.54 e, em consequência, instaurasse procedimentos administrativos para aplicar-lhe as penalidades cabíveis, a teor do art. 87 da Lei 8666/93 e do art. 7º da Lei 10520/2002.
- 2.5.14. Somente em 07.06.2018 o Diretor do DLOG, Sr. Tiago Queiroz, publicou no DOU a revogação das Dispensas de Licitação nº 70/2018, nº 582/2017, nº 49/2018 e nº 79/2018 (SEI 2099585, fl. 196). Anulando, então, as Notas de Empenho: 2017NE801858 (SEI 2115142, fl. 395); 2018NE800635 e 2018NE800634 (SEI 2099585, fl. 201, e 2101399, fl. 247); e 2018NE800632 (SEI 2115153, fl. 345).
- 2.5.15. Diante do exposto, conclui-se que a empresa Tuttopharma/Oncolabor não detinha condições de cumprir o contrato desde o início do processo licitatório e, ainda assim, exigiu o pagamento antecipado dos valores, em uma suposta pretensão de lesar fraudulosamente o Erário Público.
- 2.5.16. O pagamento só não teria sido realizado após interferência do Ministério Público. É importante registrar que, para a configuração do ato lesivo (desequilíbrio econômico financeiro mediante fraude), dispensa-se a comprovação de dano à Administração Pública decorrente da manipulação das circunstâncias fáticas.

3. POSSÍVEL ENQUADRAMENTO LEGAL

3.1. Cumpre-se aqui analisar a aplicação temporal da lei administrativa sancionadora, vez que a Lei nº 12.846 foi sancionada em 01.08.2013, para entrada em vigor 180 dias após a data de sua publicação, ou seja, 29.01.2014.

3.2. Verificou-se diante dos fatos relatados que tanto a empresa Global Gestão em Saúde S.A. quanto a empresa empresa Tuttopharma LLC, representada pela empresa Oncolabor Medical Representações Ltda., supostamente incidiram nas infrações previstas no Art. 5º, inciso IV, alíneas “d” e “g”, da Lei nº 12.846/2013, com suas condutas já explicitadas. Vejamos:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

(...)

IV - no tocante a licitações e contratos:

(...)

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

(...)

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

3.3. Este inciso tem por interesse preservar o instituto das licitações e dos contratos públicos. Por esta razão ele considera como atos lesivos quaisquer práticas que tenham por finalidade fraudar procedimentos de contratação pela Administração Pública, havendo ou não concorrência.

3.4. Registra-se que, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Melo⁽¹⁾, a proteção da equação econômico-financeira é ampla e se manifesta em diversas situações, tais como: agravos econômicos decorrentes do poder da Administração de alterar unilateralmente o contrato; fato príncipe; agravos resultantes de fatos imprevisíveis ou ainda de **inadimplências contratuais**.

4. ANÁLISE PRESCRICIONAL

4.1. Em relação aos prazos prescricionais, de acordo com análise feita no âmbito da Corregedoria Geral do Ministério da Saúde, mediante o Juízo De Admissibilidade nº 467/2021 - COPIP/CORREG/DINTEG/MS, de 05.07.2021 (SEI 2046292), os fatos ora referidos chegaram ao conhecimento do MS em 18.01.2019, por meio de matéria veiculada no sítio eletrônico da Procuradoria da República no Distrito Federal, relatando que o MPF/DF teria ingressado com Ação Civil Pública por improbidade administrativa em face de agentes públicos daquela Pasta, em 17.12.2018.

4.2. O início do prazo prescricional se deve a partir da data de ciência dos fatos pelo Ministério Público Federal, considerando ser este um órgão especializado no combate à corrupção, produzindo peças informativas que apontam a ocorrência de atos ilícitos, conforme Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU.

4.3. Sendo assim, o prazo para interposição de PAR às empresas indicadas se encerra em **16.04.2024**, já computados os 120 dias de suspensão previstos na Medida Provisória nº 928/2020, passível de interrupção com a instauração do PAR.

5. CONCLUSÃO

5.1. Por todo o acima exposto, verifica-se a existência de elementos de informação suficientes que demonstram a autoria e materialidade de supostos ilícitos administrativos. Possível, portanto, a instauração de procedimentos contraditórios por este órgão central de correição do Poder Executivo Federal.

5.2. Não se verificando a necessidade de diligências adicionais para a instrução dos autos, portanto, sugere-se a instauração de Processos Administrativos de Responsabilização (PARs) em face das seguintes empresas:

PESSOA JURÍDICA / CNPJ	CONDUTA IMPUTADA	ENQUADRAMENTO LEGAL PRELIMINAR	EVIDÊNCIAS / ELEMENTOS DE INFORMAÇÃO
Global Gestão em Saúde S.A. (CNPJ Nº 10.375.666/0001-88)	Fraude no processo licitatório	Art. 5º, IV, “d”, da Lei nº 12.846/2013	<p>1) Procedimento nº 25000.444148/2017-30 (SEI 2046258);</p> <p>2) Declarações de exclusividade da empresa Genzyme (SEI 2046271 fls. 34/36);</p> <p>3) Procedimento nº 25000.451232/2017-18 (SEI 2046263);</p> <p>4) Procedimento nº 25000.445092/2017-31 (SEI 2046259);</p> <p>5) Extratos de dispensa de licitação nº 495/2017, 496/2017 e 497/2017 (SEI 2046271, fls. 69-70);</p> <p>6) Email MS nº 1277626 (SEI 2051594);</p> <p>7) Representação empresa Genzyme (SEI 2051601);</p> <p>8) Decisão Agravo de Instrumento TRF1ª Região (SEI 2051633);</p> <p>9) Email atrasos na entrega dos medicamentos (SEI 2051642);</p> <p>10) Petição Inicial da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa nº 1028945 (SEI 2046245);</p> <p>11) Parecer nº 00243/2018/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI 2051657);</p> <p>12) Notificação empresa (SEI 2053265);</p> <p>13) Defesa empresa (SEI 2053269);</p> <p>14) Nota Técnica nº 49/2018-DIVIC/CEOF/DLOG/SE/MS, (SEI 2053278);</p> <p>15) Notificação empresa (SEI 2053284);</p> <p>16) Informação da empresa (SEI 2053291);</p> <p>17) Nota Técnica nº 8/2021-CGORF/DIVIC/DLOG/CGORF/DLOG/SE/MS (SEI 2053296);</p> <p>18) Notificação ao MS (SEI 2053300);</p> <p>19) Comprovante de pagamento (SEI 2053303);</p> <p>20) Despacho DLOG (SEI 2053306; 2053309 e 2053313).</p>
	Pagamento antecipado gerando desequilíbrio econômico-financeiro	Art. 5º, IV, “g”, da Lei nº 12.846/2013	<p>1) Petição Inicial na Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa nº 1028945 (SEI 2046245);</p> <p>2) Depoimento do servidor Victor Lahud (SEI 2051663);</p> <p>3) Depoimento servidora Liana Régia Alves Martins (SEI 2051668);</p> <p>4) Nota Técnica nº 49/2018-DIVIC/CEOF/DLOG/SE/MS, (SEI 2053278)</p>

<p>Tuttopharma LLC (sede em Miami/EUA), representada por Oncolabor Medical Representações Ltda. (CNPJ nº 12.294.588/0001-12)</p>	<p>Fraude no processo licitatório</p>	<p>Art. 5º, IV, “d”, da Lei nº 12.846/2013</p>	<p>1) Processo SEI nº 25000.478443/2017-90 (SEI 2099585); 2) declaração exclusividade de exportação da Multicare (SEI 2099585, fl. 22); 3) Proposta Tuttofarma (SEI 2099585, fls. 34/36); 4) Extrato de Dispensa de Licitação nº 70/2018 (SEI 2099585, fl. 64); 5) Nota de Empenho Tuttofarma (SEI 2099585, fls. 65/67); 6) Recurso da Multicare (SEI 2099585, fls. 69/75); 7) DDR empresa Tuttofarma (SEI 2099585, fls. 84/87 e 91); 8) Processo nº 25000.484225/2017-94 (SEI 2115142); 9) Processo nº 25000.490727/2017-54 (SEI 2101399); 10) Processo nº 25000.484225/2018-83 (SEI 2115153); 11) Recomendação GAB-LLO nº 10/2018 (SEI 2099585, fls. 147/156).</p>
	<p>Pagamento antecipado gerando desequilíbrio econômico-financeiro</p>	<p>Art. 5º, IV, “g”, da Lei nº 12.846/2013</p>	<p>1) Proforma empresa Tuttopharma (SEI 2099585, fls. 78/80);</p>

5.3. À consideração superior.

(1) MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2009. p. 637/639.



Documento assinado eletronicamente por **MICHELLE SIBILA ELISIO, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 27/09/2021, 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 2114117 e o código CRC F3DAEADA

Referência: Processo nº 00190.106398/2021-30

SEI nº 2114117