



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA TÉCNICA Nº 7/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

#### PROCESSO Nº 00190.108503/2021-75

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE INSTRUÇÃO E JULGAMENTO DE ENTES PRIVADOS 2

#### ASSUNTO

Apuração, por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades imputadas à pessoa jurídica **Global Gestão em Saúde S.A, CNPJ 10.375.666/0001-88.**

#### REFERÊNCIAS

Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção. LAC).

Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.

Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019.

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

#### SUMÁRIO EXECUTIVO

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

#### 1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) em face da pessoa jurídica **Global Gestão em Saúde S.A, CNPJ 10.375.666/0001-88.**

1.2. Concluídos os trabalhos da comissão, vieram os autos a esta COREP2 para emissão de manifestação técnica, nos termos do art. 23 da Instrução Normativa nº 13/2019, bem como do art. 12, parágrafo único do Decreto nº 11.129/2022.

1.3. Em apertada síntese, os fatos apurados referem-se a irregularidades ocorridas na aquisição dos medicamentos Aldurazyme (Laronidase), Fabrazyme (Betagalsidase), Myozyme (Alfaglicosidase) e Idulsurfase (Elapraxe) pelo Ministério da Saúde, instrumentalizada nos processos administrativos nº 25000.445092/2017-31 (SEI 2119678), nº 25000.451232/2017-18 (SEI 2119679), nº 25000.444148/2017-30 (SEI 2119677) e nº 25000.453537/2017-56 (SEI 2119722).

1.4. Tais medicamentos de alto custo são comumente adquiridos em compras periódicas pelo Ministério da Saúde para o tratamento de doenças raras em cumprimento a decisões judiciais obtidas pelos pacientes, já que não são disponibilizados pelo Serviço Único de Saúde (SUS).

1.5. A 16ª compra agrupada do medicamento Myozyme (Alfaglicosidase) teve início em 02.10.2017, visando a aquisição de 4.449 frascos do fármaco para atendimento de 32 pacientes. A 17ª compra agrupada do medicamento Fabrazyme (Betagalsidase) teve início em 11.10.2017, com o intuito de adquirir 1.110 frascos do fármaco para atendimento de 88 pacientes. A 19ª compra agrupada do medicamento Aldurazyme (Laronidase) teve início em 11.10.2017, visando a aquisição de 2.437 frascos do fármaco para atender a 32 pacientes. A 20ª compra agrupada de Idulsurfase (Elapraxe) teve início em 17.10.2017, com o intuito de adquirir 6.224 frascos do fármaco para atender 111 pacientes.

1.6. 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, 497/2017 e 586/2017.

1.7. No caso dos medicamentos Aldurazyme (Laronidase), Fabrazyme (Betagalsidase) e

Myozyme (Alfaglicosidase), a empresa Genzyme do Brasil Ltda (atualmente Sanofi-Aventis) é detentora exclusiva do registro sanitário perante a ANVISA. Já no caso do medicamento Elapraxe (Idulsurfase), é a empresa Shire Farmacêutica Brasil Ltda que possui exclusividade para a comercialização do fármaco.

1.8. Dessa forma, qualquer importação desses produtos por outra empresa que não seja sua detentora exclusiva do registro perante a ANVISA deve contar com a Declaração do Detentor do Registro - DDR autorizando a importação por terceiro. A empresa importadora, por sua vez, deve solicitar à ANVISA a concessão de uma licença de importação (LI) e, para isso, é necessário que ela tenha uma Autorização de Funcionamento (AFE) também junto à Agência.

1.9. Conquanto a empresa Global Gestão em Saúde S.A tenha sido vencedora com o menor preço, ofertou medicamentos mesmo sem possuir a devida autorização para comercializá-los (sem DDR, LI ou AFE).

1.10. Ademais, embora tenha recebido o pagamento antecipado de R\$ 19.906.197,80 em 08.11.2017 (ordens bancárias nº 2017OB801843, nº 2017OB801844 e nº 2017OB801845) para fornecimento do Myozyme, do Fabrazyme e do Aldurazyma (Dispensas nº 495/2017, 496/2017, 497/2017), a Global Gestão em Saúde S.A. não entregou os fármacos, nem mesmo após a liberação das Licenças de Importação pela ANVISA, obtida em razão de decisão liminar de 28.02.2018 em Agravo de Instrumento interposto ao TRF1ª Região (1003525-75.2017.4.01.0000), que lhe eximiu de apresentar a DDR à ANVISA para obter a LI.

1.11. Até 06.07.2018 só haviam sido entregues 70 frascos de Aldurazyme e 29 frascos de Fabrazyme, razão pela qual a empresa foi notificada em 30.08.2018 para apresentar defesa prévia em razão do não cumprimento dos prazos contratuais. Na defesa prévia, a empresa Global propôs a restituição dos valores já pagos pelo Ministério da Saúde pelos medicamentos não entregues, que em 27.09.2018, era de R\$ 19.278.901,16. Desse total, somente foram ressarcidos R\$ 2.895.774,00 pela empresa.

1.12. Já no caso da Dispensa nº 586/2017, o contrato foi anulado em atendimento à recomendação do Ministério Público no sentido de reconhecer a impossibilidade de execução da estipulação contratual.

1.13. Assim, a empresa Global Gestão em Saúde teria fraudado procedimento licitatório ao apresentar propostas de fornecimento de medicamentos de que não dispunha de autorização para a comercialização; ao não entregar as quantidades previstas nos prazos pactuados; e ao se apropriar de valores indevidamente antecipados em prejuízo ao erário.

1.14. Em dezembro de 2018, a Procuradoria da República no Distrito Federal instaurou o procedimento preparatório nº 1.16.000.003608/2017-27 para apurar o caso, que resultou na Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 1028945-67.2018.4.01.3400 (2119675).

### **RESUMO DO ANDAMENTO DO PROCESSO**

1.15. O presente apuratório foi deflagrado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) por intermédio da Portaria CRG/CGU nº 2.302, de 29 de setembro de 2021, publicada no DOU nº 188, de 4 de outubro de 2021 (SEI 2126664).

1.16. Em 13.12.2021, foi deliberado o indiciamento da empresa (Ata 2212650 e Termo de Indiciação 2212679), em razão de toda a documentação anteriormente já juntada aos autos, que fundamentaram o convencimento preliminar do Colegiado.

1.17. Procedeu-se conforme previsto no art. 16 da IN CGU nº 13/2019, com a intimação da pessoa jurídica para apresentar defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias, conforme atestam os documentos SEI 2212679, 2241979, 2244359, 2249909. Após requerimentos de dilação de prazo (SEI 2264427, 2290650, 2324723, 2332405, a Global apresentou a Defesa Escrita 2346429 e juntou uma série de documentos (2346430, 2346432, 2346434, 2346436, 2346441, 2346447, 2346448, 2346450, 2346452, 2346454, 2346458, 2346462, 2346605, 2346619, 2346624, 2346628, 2346632).

1.18. A empresa requereu a produção de prova testemunhal, a qual foi deferida (inclusive os reagendamentos) e produzida nos dias 19 e 20/07/2022 (2445550, 2445551, 2446563, 2446566 e 2446708).

1.19. Após, em 28/07/2022, encerrou-se a fase de instrução do processo, pelo que se concedeu à defesa o prazo de 10 dias, estabelecido no inciso I do § 1º do artigo 8º do Decreto nº 11.129/2022, para,

caso quisesse, manifestar-se sobre as novas provas juntadas aos autos após a indicição (2455492).

1.20. A empresa apresentou sua manifestação complementar (2469878), mas não trouxe fatos novos, argumentos ou documentos distintos daqueles constantes da defesa escrita preliminar ou daqueles já juntados aos autos.

1.21. Em seguida, em 28/11/2022, conforme disposto no art. 11 do Decreto nº 11.129/2022, a CPAR elaborou seu Relatório Final, oportunidade em que manteve sua convicção preliminar em relação às condutas apontadas no Termo de Indicição, exceto quanto à imputação do item “II.2 - , pagamento antecipado gerando desequilíbrio econômico-financeiro”.

1.22. Ao final do Relatório Final, a Comissão sugeriu a aplicação à Global Gestão em Saúde S.A. da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do artigo 87, inciso IV, por incidência no artigo 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993.

1.23. Também se recomendou a aplicação das penas de:

(1) multa no valor de R\$ 21.697.740,49, nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013;

(2) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013, a ser promovida pela empresa, na forma de extrato de sentença, às suas expensas, cumulativamente:

– 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 pelo prazo de 01 (um) dia;

– em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 90 dias;

– em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 90 dias.

1.24. Nos termos do art. 22 da IN CGU nº 13/2019 e do art. 12 do Decreto nº 11.129/2022, o Corregedor-Geral da União (na qualidade de autoridade instauradora) oportunizou à pessoa jurídica processada a possibilidade de se manifestar quanto ao documento final produzido pela CPAR, no prazo de 10 (dez) dias (2612183). Ciente da decisão (2622186), a empresa usufruiu de tal faculdade no prazo regular (2632897).

1.25. É o breve relato.

## **2. ANÁLISE**

### **REGULARIDADE FORMAL DO PAR**

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

2.2. Da análise dos autos verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram o rito previsto nas normas vigentes (Decreto nº 11.129/2022 e IN CGU nº 13/2019), bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da CF/88.

2.3. A portaria de instauração foi publicada no DOU de acordo com o que estabelece os arts. 12 e 13 da IN CGU nº 13/2019. O PAR foi instaurado pelo Corregedor-Geral da União, conforme delegação prevista no art. 30, inciso I, do referido normativo. Na portaria inaugural constou o nome, o cargo e a matrícula dos membros integrantes da Comissão, a indicação de seu presidente, o número do processo, o prazo de conclusão dos trabalhos, o nome empresarial e o CNPJ da pessoa jurídica que respondeu ao PAR.

2.4. Quanto às demais portarias de prorrogação e recondução (2327817 e 2538423), elas foram todas publicadas antes do encerramento da vigência da portaria precedente e produzidas sob a égide da IN nº 13/2019, observando o art. 30 do normativo quanto à delegação de competência ao Corregedor-Geral da União.

2.5. Por fim, foi publicada portaria de alteração da presidência da comissão, que seguiu os mesmos requisitos estabelecidos acima (2549337).

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

2.7. Aos seus representantes foi concedido acesso externo desde janeiro de 2022 (2260556). Naquela oportunidade, ainda não havia sido realizado nenhum ato instrutório, apenas a juntada de documentação proveniente do Ministério da Saúde (SEI 2119674 até SEI 2119724) e de documentos de identificação e constituição da pessoa jurídica e seus respectivos procuradores, fornecidos pela própria empresa (2252479, 2253754, 2253766, 2253782, 2253793).

2.8. Conforme anteriormente relatado, foram deferidas todas as solicitações de oitivas de testemunhas.

2.9. O termo de indiciamento foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no artigo 17 da IN nº 13/2019, contendo descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado e o apontamento das provas. A empresa foi devidamente notificada das acusações, de acordo com o art. 18 do mesmo normativo, assegurando a ampla ciência e possibilidade de manifestação.

2.10. O Relatório Final, por sua vez, mencionou as provas em que se baseou a CPAR para a formação de sua convicção e enfrentou as alegações apresentadas pela defesa, concluindo, ao final, pela responsabilização da acusada, indicando o dispositivo legal infringido e a respectiva penalidade.

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

### **ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO AO RELATÓRIO FINAL.**

2.12. Inicialmente, a empresa foi indiciada em razão da incidência nos atos lesivos tipificados no artigo 5º, inciso IV, “b” e “d”, da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 88, II e III, c/c art. 87, inciso IV da Lei nº 8.666/1993.

2.13. De acordo com as provas juntadas aos autos, a empresa teria a) fraudado licitações públicas ao apresentar propostas de fornecimento de medicamentos de que não dispunha de autorização para a comercialização (nas dispensas nº 495/2017, nº 496/2017, nº 497/2017 e nº 586/2017); b) fraudado contratos públicos para o fornecimento de medicamentos ao não entregar as quantidades previstas nos prazos pactuados (nos contratos decorrentes das dispensas nº 495/2017, nº 496/2017 e nº 497/2017); c) fraudado contrato público ao se apropriar indevidamente de valores antecipados em prejuízo ao erário.

2.14. Não obstante, no Relatório Final, a CPAR decidiu por desconsiderar a imputação relacionada ao "Pagamento antecipado gerando desequilíbrio econômico-financeiro", uma vez que, segundo a Comissão, *"independentemente da discussão sobre a legalidade de tal fato, parece que tal suposta irregularidade recairia sobre os responsáveis pelos pagamentos e não sobre a empresa, exceto se houvesse provas de favorecimento direcionado à empresa, indícios de promessa, pagamento ou oferta de vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele interessada"*.

2.15. Na manifestação após o Relatório Final, a empresa requereu que: a) fosse deferida a não aplicação de penalidade à empresa Global Gestão em Saúde S.A, em conformidade com a Súmula nº 473 do STF, tendo em vista a ocorrência de fato excepcional e imprevisível para a entrega dos produtos, bem como a ausência de culpa por parte da defendente; b) na hipótese de não ser acatado o pleito anterior, a aplicação da penalidade de advertência em nome do princípio da proporcionalidade, bem como em razão da boa-fé demonstrada pela defendente; c) fossem fornecidas as fundamentações jurídicas e todos os pareceres jurídicos a este respeito e comprovados os supostos prejuízos alegados pela Contratante.

2.15.1. A seguir serão analisados os argumentos apresentados pela empresa Global Gestão em Saúde S.A. em suas alegações finais.

#### **2.15.2. ARGUMENTO DA DEFESA NAS ALEGAÇÕES FINAIS**

2.15.2.1. Na ótica da defesa, os documentos de habilitação exigidos pelo Ministério da Saúde foram juntados pela empresa nas dispensas de licitação nº 25000.445092/2017-31 (SEI 2119678), nº 25000.451232/2017-18 (SEI 2119679), nº 25000.444148/2017-30 (SEI 2119677) e nº 25000.453537/2017-56 (SEI 2119722) e os processos seguiram o seu curso, passando pela ratificação da

autoridade superior e pelas conseqüentes publicações no órgão da imprensa oficial e no sítio eletrônico oficial da entidade contratante, seguindo os requisitos da Lei nº 8.666/93 e observando as exigências da LAI e da Lei nº 13.979/2020.

2.15.2.2. A defesa entende que o Administrador Público poderia ter se eximido da formalização do instrumento contratual, em virtude da alegada *“ausência de autorização da ANVISA para comercializar os medicamentos a serem solicitados”*, o que não foi o caso, já que o contrato foi celebrado e foi realizado o pagamento antecipado para execução contratual conforme o previsto - mesmo estando a Administração ciente de que somente a segunda colocada na dispensa de licitação possuía tal licença.

2.15.2.3. Segundo a defesa, deveria ser levada em conta a ocorrência da imprevisibilidade dos fatos, da inexistência de culpa da defendente e a aplicação do princípio da razoabilidade, pois em momento algum haveria, segundo o ente privado, qualquer traço sobre algum prejuízo ao erário público. A empresa alega que *“a inicial traz apenas o levantamento de questões formais, sem a existência de qualquer superfaturamento ou que os serviços prestados estariam fora do preço de mercado. A única evidência concreta que temos no processo é a tentativa do mercado em obstar a quebra do seu monopólio”*.

2.15.2.4. No entendimento da acusada, *“a documentação acostada revela que a empresa detentora da oferta de menor valor da dispensa de licitação aparenta ser idônea, e possui capacidade técnica para a execução da contratação pretendida”*.

2.15.2.5. A empresa alega ainda que, por não ser a própria fabricante, ela não seria responsável pelos atrasos, pois dependia do fornecimento da fabricante e do conseqüente estoque de produtos. Que sua boa-fé é ressaltada pelo fato de que enviou à Administração Pública os produtos assim que chegaram em seu estoque, realizando as entregas de forma parcial, a medida em que recebeu os fármacos, buscando não ocasionar nenhum prejuízo à contratante.

2.15.2.6. Argumenta também que o problema na logística de importação dos respectivos medicamentos se apresenta como um acontecimento imprevisível, de modo que, se a contratada soubesse que a empresa fornecedora enfrentaria tal dificuldade, certamente, acautelara-se para não ocasionar tantos transtornos na execução dos contratos. Todavia, por se tratar de um evento alheio a sua vontade não houve como prevê-lo.

2.15.2.7. Na visão da defesa, não haveria qualquer indício de culpabilidade, eis que agiu em perfeita consonância ao princípio da boa-fé, incidindo em um erro mínimo, não se podendo punir a contratada em virtude de mera ocorrência de um fato (atraso na entrega de parte dos produtos).

2.15.2.8. Por fim, a empresa lança mão dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade para que a Administração Pública adote compatibilidade entre a sanção aplicada e a gravidade da falta, solicitando seja aplicada apenas a penalidade de advertência.

### 2.15.3. ANÁLISE DO ARGUMENTO DA DEFESA

2.15.3.1. A defesa da empresa reitera argumentos já suscitados em sua defesa escrita, no sentido de tentar transferir ao Poder Público uma responsabilidade que lhe compete.

2.15.3.2. Nesse ponto, é mister destacar que, quando se relaciona com a Administração Pública, o particular se sujeita a um regime jurídico diferenciado, que impõe, ainda que em fase inicial de participação em procedimento licitatório, uma conduta séria, leal e proba, visando, em última análise, a tutela do interesse público primário. Por essa razão, a contratação posterior pela Administração Pública não tem o condão de remediar atos lesivos praticados pelo ente privado na fase licitatória, podendo gerar, inclusive, eventual corresponsabilidade de envolvidos (agentes públicos ou privados).’

2.15.3.3. Em última análise, o processo de licitação ou de contratação direta pela Administração Pública Federal é um processo administrativo regido, ainda que de forma subsidiária, pela Lei nº 9.784/99, e exige uma postura verossímil, leal e não temerária do administrado que participa da seleção, conforme estabelece o art. 4º do referido normativo:

Lei 9.784/99

Art. 4º São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo:

I - expor os fatos conforme a verdade;

II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé;

III - não agir de modo temerário;

IV - prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos.

2.15.3.4. Nesse caso, houve exigência expressa no edital de apresentação, dentre outros documentos, da Declaração de Detentor de Registro, documento imposto por regras sanitárias da ANVISA. Independente da razão da Administração Pública para solicitar o documento, é evidente que os licitantes se submetem ao instrumento convocatório, podendo, se for o caso, impugnar o edital, caso não concordem com alguma exigência. Esses requisitos sanitários para funcionamento e comercialização de produtos de saúde podem ser enquadrados dentro da exigência de qualificação técnica prevista na Lei nº 8.666/93, art. 30, inciso IV.

2.15.3.5. Mas a conduta da empresa foi em sentido diverso: não impugnou o edital e apresentou proposta mesmo tendo ciência de que não cumpria essa regra sanitária (DDR).

2.15.3.6. Indo mais além, ainda que não houvesse a exigência da DDR no instrumento convocatório do MS, cabia à empresa fornecedora cumprir rigorosamente as regras sanitárias nacionais para oferecer a proposta de fornecimento dos medicamentos.

2.15.3.7. Como estabelece o próprio Manual "[Orientações para aquisições públicas de medicamentos](#)" do Tribunal de Contas da União, existe legislação específica regulamentando a atividade das empresas que armazenam, vendem ou distribuem medicamentos. Desde a Lei nº 6.360/90, que dispõe sobre a vigilância sanitária, passando pelo Decreto nº 8.077/2013, que trata do funcionamento de empresas sujeitas ao licenciamento sanitário, e do registro, controle e monitoramento dos produtos sujeitos à vigilância sanitária, indo até a Lei nº 9.782/99, que criou a ANVISA, o certo é que a legislação nacional deu competência à ANVISA, autarquia sob regime especial vinculada ao Ministério da Saúde, para autorizar o funcionamento de empresas de fabricação, distribuição e importação dos produtos, anuir com a importação e exportação e conceder registro desses produtos.

2.15.3.8. Assim, se a normatização do país exige que a empresa cumpra requisitos específicos para atuar no mercado desses medicamentos, por vezes necessários à minimização de riscos e ao controle da integridade, higidez e salubridade que garantam a eficácia, a segurança e a qualidade dos produtos (DDR, LI, AFE, etc), a empresa que não respeita tais exigências perante o órgão sanitário brasileiro não pode levemente tentar emplacar junto à Administração Pública produto que ainda pretende importar em desconformidade com as normas nacionais.

2.15.3.9. O mesmo manual do TCU salienta que "A "DDR é um documento de extrema relevância no fluxo de análise do processo de importação, pois garante a ciência do detentor da regularização de que toda obrigação sobre o produto em território nacional é de sua responsabilidade, não sendo possível tal transferência para outra empresa". Assim, ao contrário do que alega a empresa, que a exigência de DDR seria responsável pela manutenção de um suposto monopólio no mercado de medicamentos, a DDR visa garantir a legitimidade e procedência de medicamentos importados (que podem estar de acordo com protocolos de produção de outra agência sanitária internacional, mas não em conformidade com as exigências de produção da ANVISA), já que a responsabilidade por tais produtos será da empresa detentora da regularização.

2.15.3.10. Se a Global Gestão em Saúde discordava da exclusividade da empresa detentora da DDR (Genzyme) perante a ANVISA, poderia já ter se valido da via apropriada (CADE, ANVISA) para apresentar sua irrisignação, mas, mesmo sabendo que não cumpria a normatização sanitária dos órgãos competentes para comercializar o produto em âmbito nacional, escolheu anunciar sua proposta e firmar compromisso com a Administração Pública Federal para, aí sim, buscar valer sua pretensão de venda sob a alegação de que haveria uma reserva de mercado na indústria farmacêutica.

2.15.3.11. O comportamento temerário da empresa acabou por se tornar um simples artifício para receber valores públicos de forma antecipada e, posteriormente, utilizar via inapropriada - o da contratação pública urgente de fármacos de pronta necessidade, capazes de gerar grandes repercussões à saúde e à vida de diversos pacientes - para discutir um suposto monopólio, a fim de manter o acordo com a Administração Pública.

2.15.3.12. Assim, diferente do que alegou a defesa, a conduta da empresa não pode ser considerada idônea, uma vez contratou com a Administração Pública sabendo não ter capacidade para a execução do contrato. Tampouco pode argumentar a acusada que os fatos que sucederam à contratação eram

imprevisíveis e estranhos à sua vontade, já que, à época da proposta, deliberadamente já não cumpria as exigências sanitárias do país, necessárias à concessão da licença de importação dos produtos que ia fornecer (DDR e AFE), circunstância que dificultou e, posteriormente, impossibilitou a continuidade da aquisição.

2.15.3.13. Some-se a todo esse contexto o fato da empresa ter recebido antecipadamente quantia superior a R\$ 19 milhões ainda em 2017, e, após quase 6 anos do recebimento do montante e do descumprimento do contrato, ter devolvido apenas 10% do valor aproximadamente, em flagrante apropriação indevida do restante do valor, demonstrando não apenas a ocorrência de dano ao erário público como comportamento inidôneo da empresa Global Gestão em Saúde S.A, contrariamente ao que afirmou a empresa em suas alegações finais.

## 2.16. DAS PENALIDADES SUGERIDAS

2.16.1. No que se refere à pena de multa, verifica-se que a CPAR realizou o cálculo conforme dispõem o Decreto nº 11.129/2022 e a Instrução Normativa CGU nº 2/2018, inclusive quanto à dosimetria da alíquota, tendo explicado detalhadamente as razões de adoção de cada percentual, não havendo reparações a serem feitas. Segue o cálculo realizado pelo Colegiado:

Em relação à primeira etapa, a **base de cálculo** foi de R\$ 306.956,71.

Esse valor foi obtido da seguinte forma:

- receita bruta: R\$ 342.624,69, referentes à receita operacional bruta consolidada da empresa Global, no ano de 2019 (último faturamento bruto apurado pela pessoa jurídica, em razão do disposto no artigo 21 do Decreto nº 11.129/2022), de acordo com a Nota nº 235/2022 – RFB/Copes/Diaes, de 05/10/2022 (Documento 2554384). De acordo com a Receita Federal do Brasil, a receita bruta de 2019 teria sido a última apurada, uma vez que a pessoa jurídica não teria apresentado a declaração/escrituração do ano-calendário de 2020 (ano anterior ao da instauração do PAR) até a data da informação, em 05/10/2022;
- excluídos os tributos sobre ela incidentes: R\$ 35.667,98, relativos aos impostos e contribuições/devoluções e abatimentos consolidados da empresa, no ano de 2019 (último faturamento bruto apurado pela pessoa jurídica, em razão do disposto no artigo 21 do Decreto nº 11.129/2022), de acordo com a já mencionada Nota da RFB.

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

- concurso dos atos lesivos: 1,0%, pois as condutas da pessoa jurídica ocorreram no âmbito de três processos distintos de aquisição de medicamentos (nº 25000.445092/2017-31 (Documento 2119678), nº 25000.451232/2017-18 (Documento 2119679) e nº 25000.444148/2017-30 (Documento 2119677));
- tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica: 3,0%, pois há elementos de prova que indicam a participação de membros da diretoria da empresa nos atos lesivos a ela imputados, a exemplo do Diretor Luis Antonio Blotta (Documentos 2119692, 2119696 e outros);
- interrupção de serviço ou obra: 4,0%, pois dos atos lesivos decorreu o atraso na entrega de medicamentos cujos beneficiários tiveram o direito de recebê-los por meio de ações judiciais. Acarretando, portanto, gravíssimos danos sociais e à saúde pública, além do potencial prejuízo financeiro ao erário. Nesse contexto, indica-se a sanção em grau máximo;
- situação econômica da pessoa jurídica: 0%, pois não foi possível calcular os índices de solvência e liquidez, uma vez que a pessoa jurídica não havia apresentado a declaração/escrituração do ano calendário de 2020 (ano anterior à instauração do PAR) que permitisse sua apuração até a data da informação prestada pela RFB, em 05/10/2022, conforme é possível verificar na Nota nº 235/2022 – RFB/Copes/Diaes (Documento 2554384);
- reincidência da pessoa jurídica: 0%, pois não se identificaram nos autos e em consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, infrações anteriores praticadas pela Global;
- valor dos contratos mantidos ou pretendidos: 3,0%, pois as contratações com o ente lesado somavam mais de 19 milhões de reais.

Por sua vez, o valor dos **fatores atenuantes** formou-se da soma de:

- não consumação da infração: 0%, pois, os atos lesivos do art. 5º, incisos IV, “b” e “d” da LAC se consumaram pelas próprias condutas da pessoa jurídica explicitadas neste relatório;
- ressarcimento dos danos: 0%. Pois a empresa devolveu somente parte das vantagens auferidas e danos ao ente lesado e descumpriu o acordo de devolução parcelada dos recursos (Despacho de 29/06/2021, Documento 2119716);

- grau de colaboração da pessoa jurídica: 0% pois não houve colaboração da pessoa jurídica;
- comunicação espontânea do ato lesivo: 0%, pois não se identificou nos autos comunicação espontânea do ato lesivo;
- programa de integridade da pessoa jurídica: 0%, pois da avaliação da documentação entregue pela pessoa jurídica (Documentos 2346434, 2346458 e 2346624), concluiu-se que o programa de integridade existente não foi capaz de mitigar a ocorrência de atos lesivos da Lei nº 12.846/2013. Conforme preconiza a metodologia prescrita pelo Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em Processo Administrativo de Responsabilização e de acordo com o exposto no Termo de Indiciação, a empresa deveria ter apresentado os relatórios de perfil e de conformidade, o que não foi feito. Diante disso, conforme os termos do §2º do artigo 5º da Portaria CGU nº 909/2015, no presente caso, o Programa de Integridade mostrou-se meramente formal ou absolutamente ineficaz para mitigar os riscos de ocorrência de atos lesivos da Lei n. 12.846/2013. Assim, não será considerado para fins de aplicação do percentual de redução na dosimetria da multa, de que trata o inciso V do art. 23 do Decreto nº 11.129/2022.

2.16.2. Embora a empresa tenha requerido a aplicação da penalidade de advertência alegando que o Administrador Público não deve impor sanção em medida superior àquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público, a CPAR atendeu aos padrões legais e de razoabilidade quando considerou o estabelecido no inciso I do artigo 25 do Decreto 11.129/2022 para determinar, como limite mínimo da multa, o valor da vantagem auferida pela Global Gestão em Saúde em prejuízo dos cofres públicos, num montante de **R\$ 21.697.740,49**:

Para o caso, o valor da vantagem auferida está sendo considerado como sendo o montante dos valores recebidos antecipadamente pela pessoa jurídica, deduzidos os valores dos medicamentos entregues, e valores ressarcidos, que totalizariam R\$ 21.697.740,49, conforme apurado na Nota Técnica nº 8/2021, do Ministério da Saúde (2119708), com valores atualizados até 27/01/2021.

Portanto, a Global deve pagar multa de R\$ 21.697.740,49 (vinte e um milhões e seiscentos e noventa e sete mil e setecentos e quarenta reais e quarenta e nove centavos), pois o valor resultante da multiplicação da base de cálculo, de R\$ 306.956,71, pela alíquota, de 11%, totalizaria R\$ 33.765,24, valor inferior ao estabelecido no inciso I do artigo 25 do Decreto 11.129/2022, que deve ser, no mínimo, o maior valor entre o da vantagem auferida e R\$ 6.000,00. Observe-se que o valor da multa se enquadra no limite máximo de R\$ 60.000.000,00 estabelecido no mesmo artigo 21 do Decreto 11.129/2022.

2.16.3. Por fim, quanto à dosimetria para aplicação da publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, a LAC apenas definiu o prazo mínimo de 30 (trinta) dias, deixando uma margem de discricionariedade para a Administração na determinação do prazo conforme o caso concreto. De modo a minimizar os problemas decorrentes de tal ausência, o Manual para o Cálculo de Sanções da CGU (p. 33, versão set 2020) orienta que a definição seja realizada com base nos parâmetros do art. 7º da LAC, juntamente com o previsto nos arts. 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022 (à época do Manual, foram mencionados os arts. 17 e 18 do antigo Decreto nº 8.420/2015). Na página 34 do referido Manual (versão set 2020) consta a sugestão de correlação entre a alíquota que incidirá sobre a base de cálculo da multa e a duração da publicação extraordinária.

2.16.4. No presente caso, porém, o valor sugerido para a multa teve como parâmetro a vantagem auferida pela pessoa jurídica e não necessariamente precisaria guardar relação direta com a soma dos percentuais dos fatores agravantes e atenuantes. Ainda assim, a Comissão de PAR optou por obedecer esses parâmetros orientativos e, com base na alíquota já calculada de 11%, definiu o prazo de 90 (noventa) dias, o que pode ser considerado razoável/proporcional.

2.16.5. Dessa forma, após análise do relatório e da manifestação final da empresa, tem-se o seguinte quadro resumo da dosimetria da multa sugerida:

Dispositivo do Decreto nº 11.129/2022.		Percentual aplicado
	I – até 4,0%	1%
	II – até 3,0%	3%



Art. 22 (Agravantes)	III – até 4,0%	4%
	IV – 1,0%	0%
	V – 3,0%	0%
	VI – 1,0 a 5,0%	3%
Art. 23 (Atenuantes)	I – até 0,5%	0%
	II – até 1,0%	0%
	III – até 1,5%	0%
	IV – até 2,0%	0%
	V – até 5,0%	0%
Alíquota aplicada		11%
Base de Cálculo	Receita Bruta de 2019 excluídos os tributos incidentes	R\$ 306.956,71
Vantagem auferida	Montante recebido antecipadamente deduzidos os valores dos medicamentos entregues	R\$ 21.697.740,49
Limite mínimo	maior valor entre vantagem auferida e 0,1% do faturamento bruto	R\$ 21.697.740,49
Limite máximo	menor valor entre 20,0% do faturamento bruto e 3x a vantagem pretendida/auferida	R\$ 60.000.000,00
Valor final da multa da LAC		<b>R\$ 21.697.740,49</b>

2.16.6. Por fim, a pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do artigo 87, inciso IV, por incidência no artigo 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 (até que a empresa passe por um processo de reabilitação), também se mostra razoável para o caso, em virtude das evidências constantes nos autos, que demonstraram razoabilidade na imputação, pela CPAR, da conduta da empresa como fraudulenta, o que foi posteriormente reforçado nas razões emanadas no item 2.15.3 da presente análise.

## 2.17. DA PRESCRIÇÃO

2.17.1. Nos termos do art. 25 da Lei nº 12.846/2013, a prescrição ocorrerá em 5 (cinco) anos, contados da data da ciência da infração.

2.17.2. A Nota Técnica nº 2461/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (2119931) procedeu à análise do marco inicial do prazo prescricional, tendo informado que a Corregedoria Geral do Ministério da Saúde, mediante o Juízo De Admissibilidade nº 467/2021 - COPIP/CORREG/DINTEG/MS, de 05.07.2021, informara que os fatos investigados chegaram ao conhecimento daquela pasta ministerial em 18.01.2019, por meio de matéria veiculada no sítio eletrônico da Procuradoria da República no Distrito Federal.

2.17.3. A instauração do PAR, por sua vez, ocorreu em 04 de outubro de 2021, com a publicação da Portaria CGU nº 2.302/2021 (2126664), e, portanto, dentro do prazo prescricional da Lei nº 12.846/2013, interrompendo-o. Destarte, resta hígida a pretensão punitiva estatal. Doravante, o termo final para a aplicação das sanções é, salvo melhor juízo, **04 de outubro de 2026**.

2.17.4. Entretanto, no tocante à aplicação da Lei nº 8.666/1993, a contagem deverá seguir os termos previstos na Lei nº 9.873/1999:

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

(...)

2.17.5. É importante destacar que o art. 2º da Lei nº 9.873/1999, traz cinco hipóteses de interrupção da prescrição, isto é, casos que fazem o prazo prescricional ser zerado e sua contagem reiniciada:

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

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

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

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

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

2.17.6. Tendo em vista que os fatos ocorreram a partir de outubro de 2017 e que a CGU iniciou a apuração em outubro de 2021, com a abertura de PAR para apurar a conduta da pessoa jurídica, verifica-se que a instauração ocorreu dentro do prazo prescricional e configura um ato inequívoco de apuração do fato, situação prevista no inciso II do art. 2º da Lei nº 9.873/1999.

2.17.7. Assim, para as condutas que venham a receber enquadramento na lei de licitações, a instauração do PAR como causa interruptiva da prescrição retomaria a contagem dos cinco anos previstos na Lei nº 9.873/99, igualmente levando o termo final para a aplicação das sanções para **04 de outubro de 2026**.

### 3. CONCLUSÃO

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

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

3.3. Ademais, não se vislumbra a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a Comissão de PAR, ou seja, os esclarecimentos adicionais trazidos pela defendente não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas.

3.4. Dessa forma, sugere-se acatar as recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final, com o encaminhamento dos autos às instâncias superiores da Secretaria de Integridade Privada (conforme a nova estrutura regimental do Decreto nº 11.330/2023) e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica para a análise de sua competência, nos termos do art. 13 do Decreto nº 11.129/2022, e do art. 24 da IN CGU nº 13, de 2019.

3.5. Por fim, nos termos do art. 2º do Decreto nº 11.330/2023, encaminha-se a Minuta de Decisão 2667672 subsequente.

3.6. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **KARINE MENDONCA RUSCHEL**, Auditor Federal de **Finanças e Controle**, em 25/05/2023, às 08:32, 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 2642460 e o código CRC 7FEEDF48