



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA TÉCNICA Nº 1566/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG

#### PROCESSO Nº 00190.104296/2021-80

INTERESSADO: Coordenação-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados (COREP/DIREP/CRG/CGU)

#### ASSUNTO

Investigação Preliminar Sumária (IPS), instaurada com o propósito de coletar elementos de informação acerca de autoria e materialidade de supostos atos ilícitos por parte de **Winners Trading (razão social JT Freire, CNPJ nº 19.147.463/0001-09)** e **VIMED Comércio e Representações de Produtos Hospitalares Ltda, sociedade empresária limitada (CNPJ nº 07.073.210/0001-59)**, identificados no âmbito dos fatos apurados pela Operação Especial denominada Dúctil.

#### 1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de Investigação Preliminar Sumária (IPS), nos termos dos arts. 2º e 7º da IN CGU nº 8/2020 c/c o art. 8º da IN CGU nº 13/2019, para apurar indícios de cometimento de atos lesivos contra a Administração Pública, nos termos da denominada "Operação Dúctil", deflagrada em 10/06/2020 pela Polícia Federal em conjunto com esta Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério Público Federal (MPF), que objetivou investigar indícios de suposto conluio de empresas e fraudes na formulação de propostas no Chamamento Público n. 001/2020, destinado a aquisição de Insumos/Produtos Hospitalares para o Combate ao COVID-19, para atender as unidades de saúde pública vinculadas à Secretaria de Estado de Saúde do Estado de Rondônia – SESAU.

1.2. No início do ano de 2020, com o surto mundial do vírus sars-cov-2, o Fundo Nacional de Saúde (FNS) repassou recursos adicionais para todos os entes federativos, para uso exclusivo no enfrentamento da emergência de saúde pública. Segundo o Despacho NOP2 (SEI 1545159), em maio daquele ano o Estado de Rondônia já havia recebido cerca de 71,2 milhões de reais do Ministério da Saúde para esse fim.

1.3. Da mesma forma, o Governo Federal promulgou a Lei nº 13.979 (06.02.2020) e publicou a Medida Provisória nº 926 (20.03.2020), que flexibilizaram as normas para aquisição de bens, serviços e insumos voltados ao enfrentamento do surto de coronavírus. O art. 4º da referida lei criou, inclusive, uma nova modalidade de dispensa de licitação, bem mais flexível que a prevista na Lei nº 8.666/93:

Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei. (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

1.4. Em razão da flexibilização normativa e do acréscimo no repasse de recursos, o MPF solicitou à CGU/RO informações a respeito do acompanhamento das contratações e das despesas realizadas pelos Municípios e pelo Governo do Estado de Rondônia sob o fundamento de combate à epidemia do COVID19.

1.5. Em resposta, a CGU/RO encaminhou a Nota Técnica nº 5/2020/CGURegional/RO, com

apontamento de indícios de conluio de empresas e fraude na formulação de propostas no Chamamento Público nº 001/2020, o qual objetivou a aquisição de treze itens, num valor inicial estimado de R\$ 19.488.350,00, com a utilização de recursos federais da fonte 0209 – Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS.

1.6. Com base na Nota Técnica mencionada e em informações repassadas pela Superintendência da Polícia Federal no Acre, a Polícia Federal em Rondônia instaurou o IPL nº 2020.0042878-SR/PF/RO (1006992-13.2020.4.01.4100), que originou a chamada Operação Dúctil.

1.7. Importa ainda salientar que o compartilhamento das informações e documentos provenientes da sobredita Operação foi devidamente autorizado pelo Juízo da 3ª Vara Criminal Federal da Seção Judiciária do Estado de Rondônia.

1.8. É o relatório.

## 2. ANÁLISE

2.1. O Despacho COREP (SEI 1950409), de 15/05/2021, contextualizou nos seguintes termos as análises até então feitas na CRG:

3. Destaca-se, como ponto da coleta sobredita, o item 11 (SEI 1950404, fls. 34 e ss.) da Nota Técnica Nº 1883/2020/COAC/DICOR/CRG, cuja análise apontou em síntese (i) **uma possível irregularidade em fase de pesquisa de preços e homologação de certame (itens 11.1 a 11.9)** e (ii) **um suposto fornecimento de insumos em desacordo com especificações de Termo de Referência / Proposta (item 11.10).**

2.2. Assim, passa-se à discussão da referida Nota Técnica da Coordenação-Geral de Admissibilidade Correccional (COAC/DICOR).

### **Da Nota Técnica nº 1883/2020/COAC/DICOR/CRG/CGU (SEI 1950404, fls. 14 e ss.)**

2.3. As considerações da Nota Técnica Nº 1883/2020 tiveram como base a Nota Técnica nº 05/2020/CGURegional/RO, a qual motivou a instauração do IPL **2020.0042878-SR/PF/RO**, que, por sua vez, já havia carreado aos autos algumas evidências colhidas no curso da Operação Dúctil.

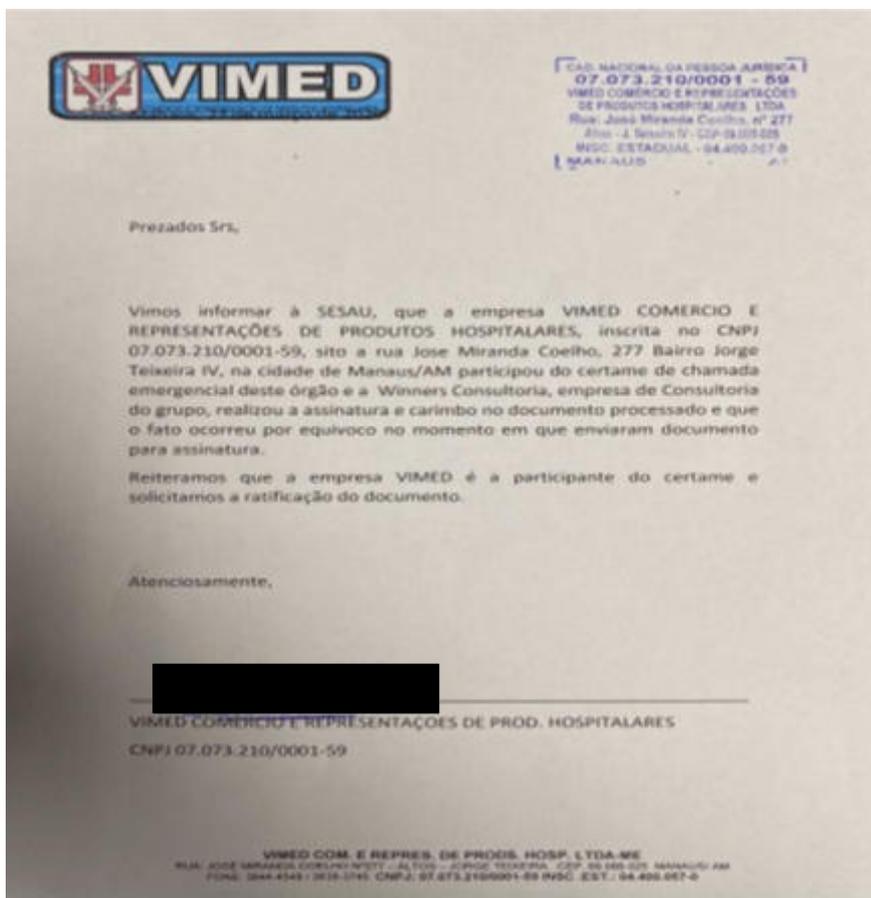
2.4. A VIMED foi inicialmente citada no documento da Regional/RO por supostamente ter se "apossado" da proposta fornecida por outra empresa participante da pesquisa de preços do CHP nº 01/2020, denominada Winners Trading (razão social JT Freire).

2.5. Isso porque a proposta da Winners Trading foi apresentada com os seus próprios dados de e-mail, responsável, banco, agência, conta corrente, endereço e telefone e com menção à empresa VIMED Comércio Ltda como referência comercial, evidenciando, em princípio, que a elaboração do documento teria realmente partido da Winners Trading.

2.6. Após o exame e a seleção das melhores propostas, a SESAU/RO, por meio da Informação nº 6/2020/SESAU-CAFIINP, de 22/03/2020, listou os dados cadastrais e bancários das empresas vencedoras no Chamamento Público nº 001/2020, confirmando a escolha da empresa Winners Trading (e não da VIMED, que sequer teria participado da pesquisa de preços).

2.7. Ocorre que, em 27/03/2020 (a data foi digitada por cima da logomarca), a VIMED atravessou uma declaração no processo do CHP nº 01/2020, alegando que, por equívoco, sua proposta comercial fora apresentada pela Winners Trading, uma "empresa de consultoria do grupo", mas que era ela (VIMED) que estaria participando, de fato, do certame.

*Fig. 01 - DECLARAÇÃO DA VIMED DE QUE HAVIA PARTICIPADO DO CERTAME*



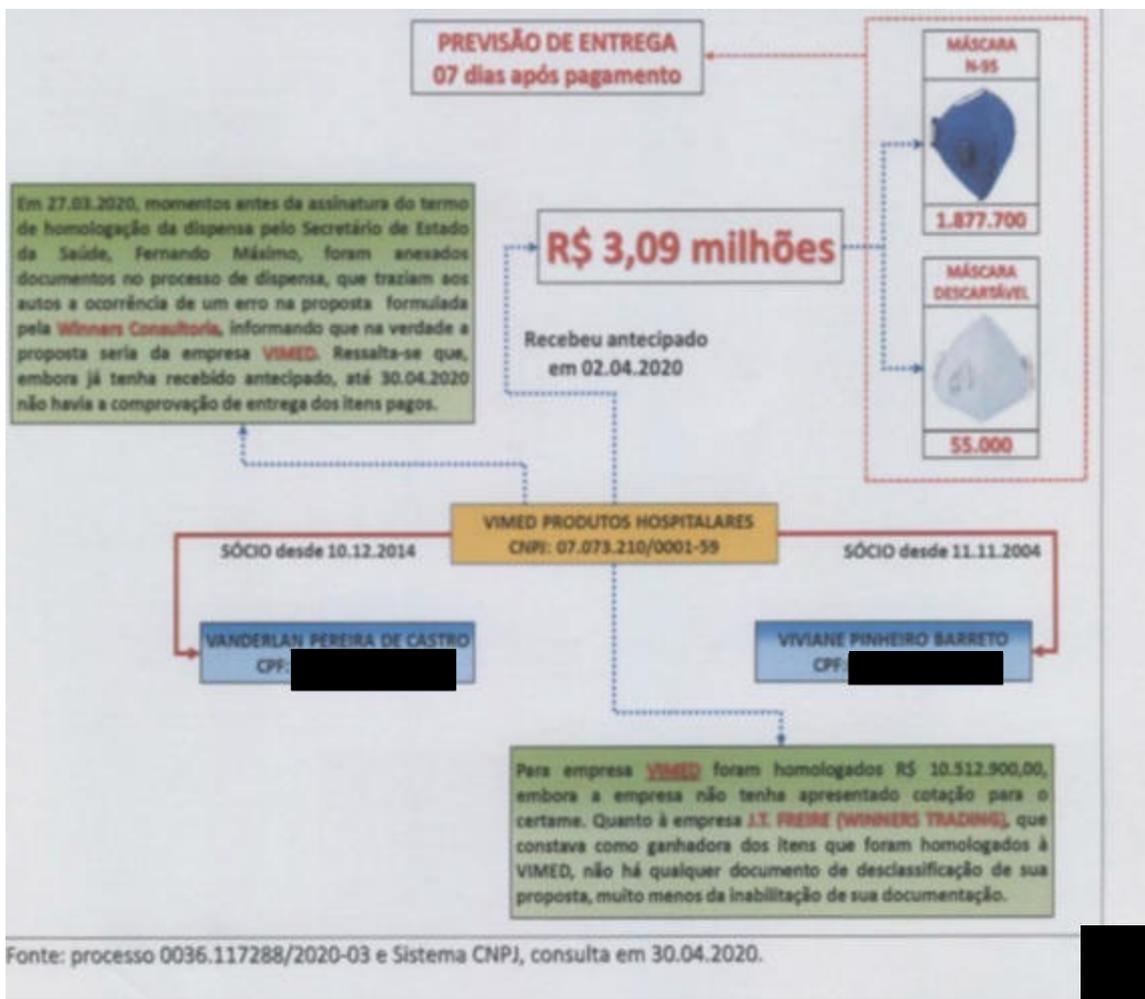
2.8. Essa declaração unilateral da VIMED foi registrada pelo Gerente Administrativo da SESAU/RO na Informação nº 6/2020/SESU-GAD, assinada no SEI em 27/03/2020, às 17h55, e juntada ao processo do CHP nº 01/2020. Porém, antes mesmo da VIMED ter elaborado essa justificativa e do documento ter sido registrado e juntado ao processo da dispensa, já constava nos autos um Despacho do Gerente Administrativo da SESAU/RO, assinado no SEI em 26/03/2020, às 20h57, solicitando alocação de recursos para as empresas vencedoras, aí incluída a VIMED, não havendo qualquer menção à Winners Trading, que efetivamente participou da cotação de preços. E, a partir daí, vários outros documentos foram elaborados e assinados, já tendo a VIMED como uma das vencedoras do CHP 001/2020.

2.9. A CGU/RO verificou também que o Termo de Homologação de Dispensa de Licitação no Processo nº 0036.117288/2020-03, em favor das empresas vencedoras do CHP 001/2020, incluindo a VIMED, foi assinado pelo Secretário Estadual de Saúde momentos depois da comunicação do suposto equívoco, sem que tenha sido anexado ou elaborado qualquer documento oficial de desclassificação da proposta da Winners Trading ou de inabilitação de sua documentação.

2.10. Da mesma forma, do exame do processo do Chamamento Público nº 01/2020 (SEI nº 1988358), é possível constatar que, antes mesmo da elaboração do quadro comparativo de preços pela SESAU/RO, em 24 de março de 2020 (que relacionou a Winners Trading e não a VIMED - fls. 464/468), já havia sido juntada nos autos toda a documentação de habilitação da VIMED (fls. 331/382), inclusive declarações assinadas em 23 de março de 2020 pelo representante da empresa, com menção específica ao processo nº 0036.117288/2020-03.

2.11. Segue abaixo diagrama reproduzido na Nota Técnica nº 5/2020/CGURegional/RO:

*Fig. 02 - DIAGRAMA DE HOMOLOGAÇÃO INADEQUADA DO CHP 001/2020*



2.12. Além dessa circunstância ocorrida na fase de pesquisa de preços e homologação do certame, a Polícia Federal verificou ainda que, embora tenha recebido recursos públicos, a VIMED supostamente forneceu insumos em desacordo com as especificações do Termo de Referência/Proposta.

2.13. [REDAZIDO]

**Do Inquérito Policial 2020.0042878-SR/PF/RO (SEI 1988351 e ss.)**

2.14. Em 23/04/2021, a CGCOR juntou aos autos do processo SEI 00220.100067/2020-19 dez volumes do IPL nº 2020.0042878-SR/PF/RO, referente à Operação Dúctil.

2.15. [REDAZIDO] Ressalte-se que o pagamento antecipado feito pela SESAU-RO para a VIMED, de pouco mais de 3 milhões de reais, ocorreu em 02/04/2020, para aquisição de máscaras triplas N95 (vide Nota Fiscal à fl. 625 do IPL Apenso SEI 1988358).

2.16. E ainda informou-se que, durante busca no depósito CAFII/SESAU-RO, foram encontradas caixas com etiquetas da empresa WINNERS TRADING.

2.17. No documento intitulado RELATÓRIO DE ANÁLISE DE MATERIAL APREENDIDO – DELECOR/DRCOR/SR/PF/RO, juntado aos presentes autos no Volume IX (SEI 1988355), a PF começa a narrar as atipicidades ocorridas no Chamamento Público, em relação à empresa VIMED:

“Dando continuidade com a análise da planilha de controle de estoques, encontrada no pen drive e somando-se com o material da SESAU contida no HD, pode ser observar que a VIMED não aparece com produtos cadastrados na planilha.

Pode-se observar na pasta do HD externo [REDAZIDO] que existe um relacionamento injustificado entre a VIMED com a J T Freire. Na data de 10/06/2020

foi criada uma pasta com o nome J T Freire, e dentro estão todos os documentos de habilitação em nome da empresa VIMED, datados em 23/03/2020, sendo que o primeiro documento de habilitação foi incluído no horário de modificação das 18:23, sendo que em nenhum deles aponta qualquer relação legal de sociedade com a Winners Trading (J T Freire).

(...)

**Em consulta à cópia do processo SEI 0036.117288/2020-03, foi possível observar o tratamento diferenciado que a empresa VIMED teve, se comparado com a AMS e outros demais estabelecimentos comerciais, tendo em vista o pagamento adiantado do empenho com o valor de aproximadamente 3 milhões de reais,** com justificativa de quebra de ordem cronológica, elaborada por ALVARO MORAES DO AMARAL JUNIOR e NÉLIO SANTOS na data de 02/04/2020. Chama bastante atenção o tratamento repentino e diferenciado com tudo o que foi relacionado à VIMED, desde a modificação da proposta elaborada pela J T Freire e assumida pela última, até a quebra da ordem cronológica com intuito de realizar pagamento com valor vultoso.”

(...)

“Por fim, **chama atenção as diversas notificações de atraso na entrega dos produtos que foram emitidas SESAU, assim como uma outra notificação acusando a baixa qualidade das máscaras N95 ofertadas, relatando que o material se desfaz com facilidade e não possuía a tripla camada de proteção,** comum nesse tipo de máscara. Por esse motivo, **o CAFII chegou a ser denunciado ao Ministério Público e este último enviou um fiscal até o local, que após fazer testes manuais, interditou imediatamente o material.** Soma-se a tudo isso, o caráter obscuro no controle do material entregue, uma vez que na planilha da Figura 09, fica evidente que não consta objetos supostamente entregues pela VIMED cadastrados no controle de estoque.

(...)

**Uma das especificidades técnicas do material, para que ele obtenha a eficiência de 95%, é justamente a robustez da construção e principalmente a tripla filtragem, sendo comprovado que a VIMED ofereceu o equipamento sem essas especificidades técnicas, levantando a suspeita sobre o desvio da verba pública, uma vez que máscaras de qualidade inferior provavelmente foram adquiridas a preço baixo e repassadas à SESAU com valor de N95 padrão.**” (fl. 5)

*Fig. 03- NOTIFICAÇÃO Nº 109/2020/SESAU-CAFII NAL SOBRE A QUALIDADE DO MATERIAL*



[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

2.19.

[Redacted text block]

2.20.

[Redacted text block]

[Redacted]

2.21.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

2.22. Além disso, em consulta realizada no Sistema CNPJ, a PF verificou que no ano de 2019, Patrick de Lima tornou-se sócio majoritário com 100% das cotas de duas empresas, a PLOM LOCACOES E CONSTRUÇOES DE ESTRADAS LTDA - CNPJ nº 22.573.004/0001-00, cuja atividade principal é o ramo de serviços de engenharia, e a SABOR A MAIS COMERCIO DE ALIMENTOS EIRELI - CNPJ nº 08.113.612/0001-00, empresa do ramo de fornecimento de alimentos preparados preponderantemente para empresas, ambas também investigadas no âmbito da Operação Dúctil.

2.23.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

2.24. Tem-se assim que a suposta fraude à licitação é demonstrada por meio de robustos elementos de informação.

2.25. Todavia, em relação à corrupção ativa, apesar da clara influência das empresas no órgão estadual, com a participação do servidor Álvaro Amaral, carecem os autos de comprovações mais

palpáveis, que configurem a promessa ou oferta direta de vantagem indevida a agente público por parte da VIMED.

2.26. Pelas inúmeras mensagens às quais a PF teve acesso por meio do celular de Jasom Tavares, nota-se uma suposta prática, reiterada e usual, de conluio entre inúmeros agentes, dentre servidores públicos e representantes de empresas, para fraudar licitações públicas e desviar recursos.

2.27. Constatou-se, por meio dos diálogos, os bastidores do processo do Chamamento Público nº 01/2020 e todas as tratativas que culminaram com a homologação da empresa VIMED, no lugar da empresa JT Freire, cuja atuação perdurou de fato ao longo da execução contratual, fornecendo máscaras de proteção com atraso, em desacordo com as especificações padrão e a preços superiores aos de mercado.

2.28. A VIMED teria simplesmente repassado à SESAU-RO as mercadorias negociadas e adquiridas pela JT Freire, sem qualquer preocupação com a qualidade.

2.29. Observa-se ademais uma conduta do servidor Álvaro Amaral dentro do processo de contratação para viabilizar o pagamento adiantado de 3,09 milhões de reais para a empresa VIMED.

2.30. Repisem-se as palavras da PF em um de seus primeiros relatórios: **"uma das especificidades técnicas do material, para que ele obtenha a eficiência de 95%, é justamente a robustez da construção e principalmente a tripla filtragem, sendo comprovado que a VIMED ofereceu o equipamento sem essas especificidades técnicas, levantando a suspeita sobre o desvio da verba pública, uma vez que máscaras de qualidade inferior provavelmente foram adquiridas a preço baixo e repassadas à SESAU com valor de N95 padrão."**

2.31. Tais condutas, por si só, já são graves.

2.32. Soma-se, ainda, o contexto em que foram praticadas, em período de pandemia, quando os equipamentos de proteção fornecidos pela VIMED poderiam salvar vidas, caso tivessem seguido as especificações técnicas.

### 3. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

3.1. A Winners Trading se trata de empresário individual (porte microempresa), com CNPJ 19.147.463/0001-09, sede no Brasil e razão social JT Freire, tendo como sócio Jasom Tavares Freire.

3.2. A questão do empresário individual foi tratada pela CGU por ocasião da exposição de motivos do Enunciado CGU nº 17, de 11 de setembro de 2017. O entendimento acerca do tema foi igualmente mencionado no Manual de Responsabilização de Entes Privados (versão maio 2020, p. 42):

Registre-se, ainda, que a referida exposição de motivos traz também o entendimento de que o empresário individual não é pessoa jurídica, mas pessoa física, equiparada para os fins de registro no CNPJ e recolhimento de impostos, a ele não se aplicando, portanto, a Lei Anticorrupção. Da mesma forma, a LAC não se aplica ao microempreendedor individual, figura que é apenas uma qualificação adotada para o empresário individual, nos termos do § 1º do art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

3.3. Desta forma, apesar de existirem elementos que apontam para possíveis atos ilícitos praticados em nome desta pessoa jurídica, não será possível dar prosseguimento em relação a ela quanto às hipóteses legais da Lei Anticorrupção. Todavia, remanesce a possibilidade de se apurar as responsabilidades advindas da Lei nº 8.666/1993, exposta no item 3.5 a seguir.

3.4. No tocante à empresa VIMED, a imputação de autoria por supostos atos lesivos causados à Administração Pública Federal poderia ser enquadrada no **art. 5º, inciso IV, alíneas "d" e "f", da Lei nº 12.846/2013**, conforme transcrição abaixo:

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;

(...)

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais

3.5. As condutas da VIMED e da Winners Trading também se enquadram no art. 87, incisos II e III c/c Art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/93:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

(...)

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

(...)

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

#### 4. PRESCRIÇÃO

4.1. No que diz respeito à data que deve marcar a ciência da Administração Pública no caso de operações especiais sigilosas, como foi, inicialmente, o caso da Operação Dúctil, recentemente o Corregedor-Geral da União aprovou a Nota Técnica nº 1595/2019/CGUNE/CRG, que consignou, em sua conclusão, o entendimento de que "(...) nas hipóteses de deflagração sigilosa da Operação Especial, o prazo somente começará a correr a partir da ciência dos fatos pela autoridade competente a partir da autorização de acesso franqueada pelo Poder Judiciário ou pela publicização dos fatos para o público em geral (...)".

4.2. Dessa forma, tendo como prazo inicial o dia 10/06/2020, data em que foi tornada pública a deflagração da Operação Dúctil, conclui-se que, pela aplicação do art. 25 da Lei nº 12.846/2013, a eventual punibilidade administrativa dos entes privados possivelmente envolvidos restaria extinta pelo advento da prescrição somente em 10/06/2025, em princípio.

4.3. No entanto, com a entrada em vigor da Medida Provisória nº 928, publicada no DOU em 23 de março de 2020, o prazo prescricional originalmente aplicável nos termos da Lei nº 12.846/2013 ficou suspenso, tendo voltado a correr apenas com a perda da eficácia da referida norma, em 21 de julho de 2020.

4.4. Por consequência, uma vez que o marco inicial da prescrição ocorreu durante a vigência da medida provisória (10/06/2020), o início do cômputo pode ser considerado no dia da perda da eficácia da norma (21/07/2020), o que levaria o termo final do prazo para o dia 21/07/2025.

4.5. Por essa razão, não há qualquer elemento de caráter temporal apto a inviabilizar a instauração de eventual persecução administrativa.

#### 5. CONCLUSÃO

5.1. Pelo exposto, sugere-se a instauração de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) para o prosseguimento das apurações em face da seguinte empresa:

EMPRESA/CNPJ	FATOS/ CONDUTAS IMPUTADAS	TIPIFICAÇÃO PRELIMINAR	ELEMENTOS DE INFORMAÇÃO

EMPRESA/CNPJ	FATOS/ CONDUTAS IMPUTADAS	TIPIFICAÇÃO PRELIMINAR	ELEMENTOS DE INFORMAÇÃO
VIMED Comércio e Representações de Produtos Hospitalares Ltda. CNPJ nº 07.073.210/0001- 59	Fraude, em conluio com a JT Freire, em habilitação para participação no Chamamento Público nº 01/2020 (SESAU-RR); Fraude a contrato, mediante adiantamento de 30% do valor do contrato (3,09 milhões de reais) e concomitante fornecimento de máscaras em desacordo com as especificações contratuais.	Art. 5º, IV, “d”, Lei nº 12.846/2013; Art. 87, III e IV, c/c art. 88, II e III, Lei nº 8.666/93.	IPL nº 2020.0042878 (SEI ns. 1988351; 1988353; 1988354; 1988355; 1988356)
Winners Trading, razão social JT Freire CNPJ nº 19.147.463/0001-09	Fraude, em conluio com a VIMED, em habilitação para participação no Chamamento Público nº 01/2020 (SESAU-RR).	Art. 87, III e IV, c/c art. 88, II e III, Lei nº 8.666/93.	IPL nº 2020.0042878 (SEI ns. 1988351; 1988353; 1988354; 1988355; 1988356)

5.2. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **ISABELA SILVA OLIVEIRA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 12/11/2021, às 15:42, 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 00190.104296/2021-80

SEI nº 1988397