



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2517/2022/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/CRG

**PROCESSO Nº 00190.107232/2021-31**

### ASSUNTO

Apuração, por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades imputadas à pessoa jurídica **Precisa – Comercialização de Medicamentos Ltda**, cuja razão social foi alterada para **OVS Importadora Ltda**, CNPJ 03.394.819/0001-79.

### REFERÊNCIAS

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

Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.

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 **Precisa – Comercialização de Medicamentos Ltda**, cuja razão social foi alterada para **OVS Importadora Ltda**, CNPJ 03.394.819/0001-79.

1.2. Concluídos os trabalhos da comissão, vieram os autos a esta COREP para emissão de manifestação técnica, nos termos do art. 55, inciso II, do Regimento Interno da CGU (Portaria nº 3.553, de 12 de novembro de 2019) bem como do art. 23 da Instrução Normativa nº 13/2019.

1.3. Em apertada síntese, os fatos apurados referem-se a irregularidades na atuação empresa como representante da **Bharat Biotech International Limited – BBIL** para aquisição da vacina **Covaxin**, destinada ao combate à covid-19. A empresa processada teria fraudado a realização de atos de procedimento licitatório público pela apresentação de documentos com indícios de montagens, com tradução indevida, e, principalmente, pela apresentação de uma procuração supostamente forjada e falsa; por supostamente fraudar contrato mediante a apresentação de proformas invoices (faturas) com informações de cobrança em desacordo com os termos pactuados; e por possíveis irregularidades relacionadas à prática de fraude contratual em função da apresentação de uma carta de fiança em desacordo com a Lei n. 8.666/93 e ao Contrato n. 29/2021.

1.4. Foi instaurada a Investigação Preliminar Sumária – IPS nº 00190.105536/2021-63, conduzida conjuntamente pela Coordenação-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados (COREP) e pela Coordenação-Geral da Instrução e Julgamento de Servidores e Empregados Públicos (CISEP) que, ao final, por meio da NOTA TÉCNICA Nº 2209/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG, de (SEI 2077980), sugeriu a abertura de processo de responsabilização das empresas implicadas, dentre as quais, a **Precisa – Comercialização de Medicamentos Ltda**.

#### RESUMO DO ANDAMENTO DO PROCESSO

1.5. O presente apuratório foi deflagrado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU)

por intermédio da Portaria CRG/CGU nº 1.979, de 24.08.2021, publicada no DOU nº 161, de 25.08.2021 (SEI 2078510).

1.6. Em 18/10/2021 a CPAR lavrou o termo de indicição (SEI 2133794).

1.7. Procedeu-se conforme previsto no art. 16 da IN CGU nº 13/2019, intimando a empresa investigada para apresentação de defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias, conforme atestam os documentos SEI 2175926 e 2207974).

1.8. Em 04/02/2022, a pessoa jurídica apresentou defesa escrita, bem como solicitou a realização de oitiva de testemunhas (SEI 2265434).

1.9. Nos dias 29 e 30/03 e 27/04/2022 a CPAR realizou a colheita dos depoimentos requeridos (SEI 2322375, 2322377, 2322802, 2322804, 2324423, 2324425, 2324428, 2324430, 2355196 e 2355198).

1.10. Em 15.07.2022, conforme disposto no art. 21 da IN CGU nº 13/2019, a CPAR elaborou seu Relatório Final (SEI 2441318), em que manteve sua convicção preliminar e sugeriu a aplicação das penalidades de multa no valor de R\$ 3.879.251,35 (três milhões, oitocentos e setenta e nove mil, duzentos e cinquenta e um reais e trinta e cinco centavos), nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013; da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013; e, da pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do artigo 87, inciso IV, da Lei 8.666/1993 à pessoa jurídica Precisa – Comercialização de Medicamentos Ltda, cuja razão social foi alterada para OVS Importadora Ltda, CNPJ 03.394.819/0001-79, pelas condutas de fraudar a realização de atos de procedimento licitatório público diante da apresentação de documentos com montagens, com tradução indevida, e, principalmente, pela apresentação de uma procuração forjada e falsa; e por fraudar contrato mediante a apresentação de proformas invoices (faturas) com informações de cobrança em desacordo com os termos pactuados; assim atuando de modo inidôneo e incidindo nos atos lesivos tipificados no artigo 5º, inciso IV, alíneas “b” e “d” da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993.

1.11. Nos termos do art. 22 do referido normativo, 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 (SEI 2451346, de 02.08.2022). Ciente da decisão (SEI 2466581 e 2482200), a empresa usufruiu de tal faculdade no prazo previsto no art. 22 da IN CGU nº 13/2019 (SEI 2482204).

1.12. É o breve relato dos fatos.

## **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, apresentada pelas empresa.

2.2. Da análise dos autos verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram o rito previsto na IN CGU nº 13, de 8 de agosto de 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 de acordo com o art. 13 da mencionada IN, contendo 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 processada. Quanto à competência, o PAR foi instaurado pelo Corregedor-Geral da União, conforme delegação prevista no art. 30, inciso I, da IN CGU nº 13/2019.

2.4. 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.

2.5. O termo de indicição foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no artigo 17 da IN CGU nº 13/2019 (descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado, apontamento das provas e o enquadramento legal).

2.6. A empresa foi devidamente notificada das acusações, de acordo com o seu art. 18 do mesmo normativo, assegurando a ampla ciência e possibilidade de manifestação. Nesse sentido, apresentou defesa escrita (SEI 2175926, 2207974 e 2265434).

2.7. O Relatório Final, por sua vez, após análise das provas carreadas aos autos, enfrentou todas as alegações apresentadas pela defesa, concluindo, ao final, pela responsabilização da acusada, indicando os dispositivos legais infringidos e as respectivas penalidades (SEI 2441318).

2.8. 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**

2.9. A empresa foi indiciada por violação ao art. 5º, inciso IV, alíneas “b” e “d”, da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção – LAC) e enquadramento no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Termo de Indiciação SEI 2143379).

2.10. De acordo com as provas juntadas aos autos, a empresa teria fraudado a realização de atos de procedimento licitatório público para aquisição da vacina Covaxin, destinada ao combate à covid-19, por meio da apresentação de documentos com indícios de montagens, com tradução indevida, e, principalmente, pela apresentação de uma procuração supostamente forjada e falsa; por supostamente fraudar contrato mediante a apresentação de proformas invoices (faturas) com informações de cobrança em desacordo com os termos pactuados; e por possíveis irregularidades relacionadas à prática de fraude contratual em função da apresentação de uma carta de fiança em desacordo com a Lei nº 8.666/1993 e ao Contrato nº 29/2021.

2.11. Na manifestação após o Relatório Final, a defesa requereu “*que os atos da r. Comissão seja revisados e no mérito, seja promovido o arquivamento do processo de responsabilização da Precisa (OVS), ante a inexistência da prática de atos lesivos*”.

2.12. A seguir serão analisados os argumentos apresentados pela OVS Importadora Ltda.

### **ARGUMENTO 1**

2.13. A empresa reitera os mesmos argumentos suscitados em sua defesa escrita (item IV.2 – Defesa e Análise, argumento 1, do Relatório Final, SEI 2441318).

2.14. Quanto às imputações “II.1 – Da procuração inidônea apresentada pela Precisa Medicamentos para a assinatura do Contrato nº 29/2021” e “II.2 – De outros documentos inidôneos apresentados pela Precisa”, que lhe foram feitas pela CPAR (Termo de Indiciação), a defesa questiona o não acolhimento por parte da CPAR dos argumentos apresentados pela pessoa jurídica no âmbito de sua defesa escrita (análise 1, do Relatório Final).

2.15. Neste sentido, “*entende que em relação a análise 1, há necessidade de revisão e modificação pela autoridade responsável*”. Ademais, apresenta laudo técnico, de 23/07/2021 (SEI 2482205), no qual o perito Lorenzo Parodi “*informa que: O autor do documento é identificado como sendo “goyal\_anudesh”*”.

2.16. A narrativa de necessidade de revisão e modificação dos entendimentos firmados pela CPAR quanto às imputações relativas aos itens II.1 e II.2 é absolutamente dissociada das análises realizadas ao longo do presente processo. Ao contrário dos argumentos apresentados pela defesa, o conjunto probatório demonstra de forma incontestada que para atender às pendências documentais para a assinatura do Contrato nº 29/2021, a Precisa fraudou a realização de atos de procedimento licitatório público por meio de apresentação de documentos contendo montagens, com tradução indevida, e, principalmente, pela apresentação de uma procuração forjada e falsa (Nota Técnica nº 1.839/2021/CGSAU/DS/SFC, de 28.07.2021 (SEI 2077874, fls. 13-49) e consignado na Nota Técnica nº 2.209/2021 (SEI 2077980, p. 3.63 a 3.73).

2.17. Portanto, ratificamos os argumentos já apresentados pela CPAR no Relatório Final (Item IV.2 – Defesa e Análise, análise 1, fls. 6-7, SEI 2441318):

*"A alegação quanto a não confecção da procuração por parte da Precisa (OVS) se resume a mera afirmação sem documentação comprobatória. Os argumentos apresentados não foram capazes de retirar as imputações descritas nos itens 30 a 34 do Termo de Indiciação, pois, conforme já mencionado, se trataram de simples*

*discurso de negativa de autoria.*

*O fato de a Bharat ter publicado informação quanto à assinatura do contrato com o Brasil para fornecimento de vacinas não é suficiente para retirar a responsabilidade da Precisa (OVS) em relação ao documento forjado. Ora, a CPAR tem conhecimento de que foram dados poderes à Precisa (OVS) para representar a Bharat, no entanto, não nos termos do documento apresentado ao Ministério da Saúde, uma vez que a própria representada já afirmou não ter enviado o documento à representante na forma que esta última juntou ao processo de contratação.*

*No que tange ao argumento relacionado à confiança depositada na Envixia em face do princípio da boa-fé, tem-se que, além de não haver provas quanto à autoria da procuração forjada pela Envixia, a Lei nº 12.846/2013 altera o paradigma em que as relações entre empresas e Administração Pública devem se manter; isto é, exige-se dos entes privados diligências no sentido de se formar um ambiente íntegro de negócios. Assim, não pode a empresa buscar subterfúgios jurídicos para se desvincular de sua responsabilidade, que, segundo a referida norma, é objetiva".*

2.18. Em relação ao laudo técnico elaborado pelo perito Lorenzo Parodi, que indica a “*goyal\_anudesh*” como autor da procuração apresentada pela Precisa, verifica-se que não foi capaz de afastar as imputações descritas nos itens II.1 e II.2 do Termo de Indiciação. Neste sentido, mesmo que se considere o usuário “*goyal\_anudesh*” como autor da procuração, o fato é que, conforme já consignado, a Precisa apresentou procuração forjada e falsa, além de documentos com montagens e tradução indevida.

2.19. Portanto, reitera-se o entendimento firmado pela CPAR Final (Item IV.2 – Defesa e Análise, análise 1, fls. 6-7, SEI 2441318), no sentido de que: *"Assim, não pode a empresa buscar subterfúgios jurídicos para se desvincular de sua responsabilidade, que, segundo a referida norma, é objetiva"*.

2.20. Desse modo, entendemos pela rejeição da tese de defesa e manutenção do entendimento da CPAR contido no Relatório Final.

## **ARGUMENTO 2**

2.21. Novamente, tem-se na manifestação da empresa após o Relatório Final a reiteração de argumentos suscitados em sua defesa escrita (item IV.2 – Defesa e Análise, argumento 2, do Relatório Final, SEI 2441318).

2.22. Quanto à apresentação de proformas invoices (faturas) com informações de cobrança em desacordo com os termos pactuados, a defesa afirma, em síntese, que *“a questão afirmada pela r. Comissão de que não foi feita prontamente a correção, é necessário entender, primeiro, que a correção pela petionária foi realizada sem nenhuma oposição”*; que *“o próprio representante da CGU afirmou que em 2 dias (entre 22 e 24 de março de 2021) que as impropriedades que foram detectadas foram sanadas em 3 dias”*, citando trecho reportagem veiculada no R7 Planalto, de 29/07/2021, intitulada CGU descarta sobrepreço em oferta da Covaxin ao Ministério da Saúde; que *“em relação a análise 2, há necessidade de revisão e modificação pela autoridade responsável”*. Por fim requer *“acesso ao relatório apontado na reportagem”*.

2.23. Quanto a alegação de que *“o próprio representante da CGU afirmou que em 2 dias (entre 22 e 24 de março de 2021) que as impropriedades que foram detectadas foram sanadas em 3 dias”*, tal assertiva não tem o condão de afastar a responsabilidade da empresa ou modificar a conclusão que chegou a CPAR, uma vez que a prática da conduta de fraudar o Contrato nº 29/2021, mediante a apresentação de proformas invoices (faturas) com informações de cobrança em desacordo com os termos pactuados está fundamentada em farto conjunto probatório que comprova efetivamente a atuação da empresa nos atos ilícitos praticados.

2.24. Além disso, diversamente do que aduz a defesa, a proforma invoice somente foi corrigida após solicitação Ministério da Saúde, conforme consta do Relatório Final da CPAR (Item IV.2 – Defesa e Análise, análise 2, fl. 7, do Relatório Final, SEI 2441318): *“No entanto, restou evidenciado que a proforma invoice foi apresentada com informações em desacordo com o contrato 29/2021 e que, diferentemente do alegado, não foi prontamente corrigida pela empresa. Ao contrário, o Ministério da Saúde necessitou solicitar à Precisa (OVS) mais de uma vez que ajustasse os alegados erros formais nas mencionadas proforma invoices”*.

2.25. Ademais, podemos afirmar que a defesa da Precisa teve acesso pleno aos autos e a todo o conjunto probatório que subsidiou as convicções da CPAR, inclusive acesso à Nota Técnica nº

1839/2021/CGSAU/DS/SFC, de 27/07/2021 (SEI 2077874, fls. 13/63), cujo item 4.2, X, consta a informação que “*As impropriedades constantes das INVOICES encaminhadas ao Ministério da Saúde pela Precisa Mediamentos foram detectadas pelos controles internos do Ministério e sanadas entre os dias 22 e 24 de março de 2021*”. Assim, diversamente do que alega a defesa, não ocorreu “falta de acesso” à documentação ora discutida.

2.26. Por corroborar com os entendimentos firmados pela CPAR, rejeitamos as teses apresentadas pela defesa.

### **ARGUMENTO 3**

2.27. Novamente, tem-se na manifestação da empresa após o Relatório Final a reiteração de argumentos suscitados em sua defesa escrita (item IV.2 – Defesa e Análise, argumento 3, do Relatório Final, SEI 2441318).

2.28. No que tange à imputação de fraude contratual em função da apresentação de uma carta de fiança (II.4, do Termo de Indiciação, SEI 2265434), a defesa alega que: “*a defesa juntou o documento comprobatório indagando ao cliente acerca documento, considerando que a peticionária precisaria do “de acordo” do contratado para que o documento pudesse ser emitido e o submeteu a análise do contratado; que a “análise do contratado é justamente para que o contratado aprove o documento para a respectiva emissão*”; que a “*Comissão alega que não foi feita a due diligence, mas não adota o mesmo entendimento quando a peticionária promove junto ao contratado a due diligence acerca da validade ou não do documento; que “em relação a análise 3, há necessidade de revisão e modificação pela autoridade responsável, vez que resta comprovado, permissa vênia, que a premissa adotada pela r. Comissão deixar de considerar elementos essenciais para sua decisão, tal qual já mencionado*”.

2.29. Primeiramente, cabe pontuar que, ao contrário da tese defendida pela empresa, a CPAR analisou de forma pormenorizada todas as alegações apresentadas pela defesa, inclusive concluindo de modo favorável à pessoa jurídica ao afastar a imputação preliminar de fraude contratual em função da apresentação de uma carta de fiança (item II.4 – Das possíveis irregularidades relacionadas à prática de fraude contratual em função da apresentação de uma carta de fiança em desacordo com a Lei nº 8.666/1993 e ao Contrato nº 29/2021, do Termo de Indiciação).

2.30. Portanto, corroboramos aqui com o que já foi devidamente esclarecido pela CPAR (item IV.2 – Defesa e Análise, argumento 3, do Relatório Final, SEI 2441318):

"(...)

*No que tange à alegação de que a Precisa (OVS) agiu de boa-fé e foi diligente na apresentação da carta de fiança, a defesa juntou documento comprobatório (Documento 2265506) em que consta questionamento da empresa junto ao Ministério da Saúde no sentido de verificar se a referida carta estava de acordo com o exigido pela Pasta, restando demonstrado que a Sra. Michelle Araújo Soares [REDACTED] confirmou a aderência do documento ao contrato 29/2021.*

*Assim, não obstante as considerações do decorrer da presente análise, retira-se a imputação relacionada ao item II.4 – Das possíveis irregularidades relacionadas à prática de fraude contratual em função da apresentação de uma carta de fiança em desacordo com a Lei nº 8.666/1993 e ao Contrato nº 29/2021 do Termo de Indiciação, tendo em vista o observado no parágrafo precedente”.*

2.31. Desse modo, entendemos pela rejeição da tese de defesa e manutenção dos entendimentos da CPAR contidos no Relatório Final.

### **ARGUMENTO 4**

2.32. Novamente, tem-se na manifestação da empresa após o Relatório Final a reiteração de argumentos já suscitados em sua defesa escrita (item IV.2 – Defesa e Análise, argumento 4, do Relatório Final, SEI 2441318).

2.33. Quanto à aplicação da Lei nº 12.846/2013 ao presente caso, a defesa sustenta que “*dispensa de licitação não é uma licitação, é um procedimento especial para contratação direta, não fosse assim o legislador teria por meio da sua tecnicidade estabelecido na norma vigente uma só condição para que o poder público realizasse suas compras ou contratação de serviços; que “o tipo não está descrito na norma, em que pese a elasticidade adotada pela r. Comissão*”; que “*item apontado deverá ser realizado pela*

autoridade instauradora com a conseqüente modificação do apontamento, para o fim específico de arquivar o presente processo”.

2.34. Com relação aos questionamentos acerca da aplicação da Lei nº 12.846/2013 ao caso em tela, mais uma vez, corroboramos aqui com o que já foi esclarecido pela CPAR (item IV.2 – Defesa e Análise, argumento 4, do Relatório Final, SEI 2441318): “Após, ao alegar que os atos lesivos imputados à Precisa (OVS) estão relacionados ao processo de licitação ordinário e não à dispensa de licitação, defende ideia que não guarda respaldo jurídico, legal ou lógico. Ora, tanto a Lei nº 8.666/1993 quanto a Lei nº 12.846/2013 cuidam dos processos licitatórios, das dispensas e das inexigibilidades e, conseqüentemente, de qualquer contrato com o Poder Público, razão pela qual rejeitam-se os argumentos ora analisados”.

2.35. Ademais, sobre essa questão, não procede o pedido de modificação do apontamento pela defesa, haja vista que o processo para aquisição da vacina Covaxin teve amparo na Medida Provisória nº 1.026, de 06/01/2021, que dispunha sobre as medidas excepcionais para a aquisição de vacinas no enfrentamento da covid-19 e permitia a contratação por dispensa de licitação. A dispensa de licitação envolve um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública, mas não afasta o dever de observância aos princípios mais amplos nas contratações com o Poder Público.

2.36. Por corroborar os entendimentos firmados pela CPAR, rejeitamos a tese apresentada pela defesa.

## **ARGUMENTO 5**

2.37. Novamente, tem-se na manifestação da empresa após o Relatório Final a reiteração de argumentos suscitados em sua defesa escrita (item IV.2 – Defesa e Análise, argumento 5, do Relatório Final, SEI 2441318).

2.38. Na ótica da defesa, a “impugnação da análise 1 servirá de demonstração inequívoca de que o documento não foi forjado pela Precisa (OVS), conforme laudo técnico”; que “a Precisa (OVS) vítima de movimentos ardis de terceiro, que levou a Precisa (OVS) a responder por um ato que não praticou”.

2.39. Conforme já explicitado (argumento 1, Item da presente análise) e amplamente demonstrado ao longo do PAR, as provas juntadas aos autos comprovam que a empresa fraudou a realização de atos do procedimento de contratação pela apresentação de documentos com montagens, com tradução indevida, e, principalmente, pela apresentação de uma procuração forjada e falsa; e por fraudar contrato mediante a apresentação de proformas invoices (faturas) com informações de cobrança em desacordo com os termos pactuados; incidindo nos atos lesivos tipificados no artigo 5º, inciso IV, alíneas “b” e “d” da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993.

2.40. Ademais, esse ponto já foi devidamente enfrentado pela CPAR, de forma que se endossa o entendimento de que a Precisa apresentou ao Ministério da Saúde procuração forjada e falsa para a assinatura do Contrato nº 29/2021. Por oportuno, registre-se que a Precisa não conseguiu demonstrar a alegação de que teria recebido a procuração adulterada. Nesse sentido, resgata-se trechos do Relatório Final (item IV.2 – Defesa e Análise, análise 5, do Relatório Final, SEI 2441318):

*"No entanto, não há que se falar em desconsiderar atos lesivos contra o Poder Público ou isenção de responsabilidade de empresas que agem de modo a fraudar licitações ou contratos públicos.*

*Ademais, não se tratam apenas de erros formais como quer demonstrar a defesa, uma vez que restou comprovado que o documento forjado foi enviado pela Precisa (OVS) ao Ministério da Saúde, sem que ela conseguisse comprovar a alegação de que o recebeu já adulterado".*

2.41. Por corroborar os entendimentos firmados pela CPAR, rejeitamos a teses apresentada pela defesa.

## **ARGUMENTO 6**

2.42. Novamente, tem-se na manifestação da empresa após o Relatório Final a reiteração de argumentos suscitados em sua defesa escrita (item IV.2 – Defesa e Análise, argumento 7, do Relatório Final, SEI 2441318), no sentido de que a Precisa não teria se comportado de modo inadequado e com o propósito fraudulento.

2.43. Em síntese a defesa questiona as conclusões da CPAR e mantém os argumentos apresentados em sua defesa prévia, quais sejam: que “*somente ações dolosas poderão ser qualificadas como atos lesivos para fins de responsabilização.*”; que “*Para que ocorra a responsabilidade objetiva o órgão sancionador deverá, mediante o conjunto probatório demonstrar a ocorrência do dano e o nexo de causalidade do comportamento do agente (ação ou omissão) e o dano, exigências da responsabilização, o que deixou de ser demonstrado pelo agente sancionador*”; que “*em momento algum da licitação ou da execução contratual incorreu na conduta de ‘fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente’, o que deveria restar comprovado (...)*”.

2.44. Nesse ponto, corroboramos aqui com o que já foi esclarecido pela CPAR (item IV.2 – Defesa e Análise, análise 7, do Relatório Final, SEI 2441318, haja vista que a responsabilidade objetiva dispensa qualquer aferição sobre culpa ou dolo, conforme transcrição a seguir: “*A responsabilização objetiva, atributo previsto na referida norma para penalizar empresas, estatui a desnecessidade de comprovação de dolo ou culpa para a ocorrência do ato lesivo. No caso em tela, os atos indicados no Termo de Indiciação, e devidamente comprovados no processo, demonstram de modo patente que a contratação não chegou ao fim e as vacinas não foram importadas e aplicadas em face das fraudes detectadas*”.

2.45. Por corroborar com os entendimentos firmados pela CPAR, rejeitamos os argumentos apresentados pela defesa.

### **ARGUMENTO 7**

2.46. Novamente, tem-se na manifestação da empresa após o Relatório Final a reiteração de argumentos suscitados em sua defesa escrita (item IV.2 – Defesa e Análise, argumento 8, do Relatório Final, SEI 2441318).

2.47. A defesa alega a inaplicabilidade do já revogado art. 96 da Lei nº 8.666/93 e do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 ao presente processo, fazendo uma relação entre os dispositivos.

2.48. Em síntese, mantém “*o entendimento de que se o possível ato tenha sido praticado naquela vigência, toda e qualquer correlação há que se feita consoante o ato possível ato (caso reste comprovado), que o mesmo tenha sido praticado ao tempo da vigência da lei*”.

2.49. Esse ponto já foi devidamente enfrentado pela CPAR, de forma que se endossa o entendimento de que é perfeitamente possível a aplicação do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 ao presente caso. Por oportuno, resgata-se trechos do Relatório Final (item IV.2 – Defesa e Análise, análise 8, do Relatório Final, SEI 2441318):

*As alegações trazidas pela defesa não podem prosperar.*

*Em primeiro lugar, porque essa relação que a empresa buscou fazer entre o já revogado artigo 96 da Lei nº 8.666/1993 e o artigo 5º da Lei nº 12.846/2013 não é capaz de impedir a aplicação do último dispositivo. É dizer, o mencionado artigo 5º pode ser aplicado ao caso concreto independentemente de eventual similaridade com outras normas de natureza penal.*

*Em segundo lugar, pelo fato de que a configuração da fraude nas licitações e nos contratos públicos podem decorrer ou não da frustração da Administração alcançar a proposta mais vantajosa, isto é, para efeitos da aplicação da Lei Anticorrupção, os atos lesivos relacionados à fraude podem decorrer da apresentação de documentos forjados, como foi o caso.*

*Por fim, o argumento quanto à natureza privada do contrato não guarda lógica com os fatos. Ora, trata-se de contrato assinado junto ao Ministério da Saúde, órgão do Poder Executivo Federal, cuja personalidade jurídica é da União.*

2.50. Desse modo, entendemos pela rejeição da tese de defesa e manutenção dos entendimentos da CPAR contidos no Relatório Final.

### **ARGUMENTO 8**

2.51. Novamente, tem-se na manifestação da empresa após o Relatório Final a reiteração de argumentos suscitados em sua defesa escrita (item IV.2 – Defesa e Análise, argumento 9, do Relatório Final, SEI 2441318).

2.52. A defesa nega a prática dos ilícitos imputados no Termo de Indiciação e mantém os argumentos apresentados em sua defesa escrita: que “*em que pese a responsabilidade da Lei nº 12.846/2013 ser objetiva e, portanto, a princípio, independe de aferição de culpa, nos termos do seu art.*

2º, a própria aceção do verbo fraudar exige que o sujeito tenha agido de má-fé e com dolo, agindo deliberadamente para obter vantagem ilícita, prejudicando outrem”; que “ a fraude não pode ser presumida, devendo imprescindivelmente ser comprovada”.

2.53. Preliminarmente, cabe destacar que, ao contrário das alegações apresentadas e reiteradas diversas vezes ao longo do presente PAR, as provas carreadas aos autos comprovam que efetivamente a Precisa participou dos atos ilícitos que lhes foram imputados.

2.54. Com relação à alegação de que na responsabilidade objetiva (art. 2º, da Lei nº 12.846/2013, a “*aceção do verbo fraudar exige que o sujeito tenha agido de má-fé e com dolo, agindo deliberadamente para obter vantagem ilícita, prejudicando outrem*”, a matéria já foi devidamente enfrentada pela CPAR, de forma que se endossa entendimento de que a responsabilidade objetiva independe da comprovação de dolo ou culpa (item IV.2 – Defesa e Análise, argumento 9, do Relatório Final, SEI 2441318), nos seguintes termos: “*Se a Lei nº 12.846/2013 estabelece explicitamente que a responsabilidade é objetiva e que, portanto, para penalizar determinada empresa não é necessária a comprovação de dolo ou culpa, não há que falar em exigência da demonstração de que a ação tenha sido procedida com má-fé e dolo*”.

2.55. Por corroborar com os entendimentos firmados pela CPAR, rejeitamos os argumentos apresentados pela defesa.

### **ARGUMENTO 9**

2.56. Novamente, tem-se na manifestação da empresa após o Relatório Final a reiteração de argumentos suscitados em sua defesa escrita ((item IV.2 – Defesa e Análise, argumento 10, do Relatório Final, SEI 2441318).

2.57. A defesa alega que “*a Precisa (OVS) atuou e praticou todos os atos em nome da mandatária Bharat Biotech*”; que na análise dos argumentos apresentados na defesa escrita (item IV.2 – Defesa e Análise, argumento 10 e análise 10, do Relatório Final, SEI 2441318), a CPAR “*deixou de considerar as questões relativas ao estado das coisas no momento da execução do contrato e que, deveria ter feito para chegar ao resultado apresentado*”.

2.58. Esses pontos já foram amplamente enfrentados pela CPAR no âmbito do Relatório Final (Item IV.2 – Defesa e Análise, análise 1 e 10, SEI 2441318).

2.59. Com relação a afirmação de que “*a Precisa (OVS) atuou e praticou todos os atos em nome da mandatária Bharat Biotech*”, cabe esclarecer que restou comprovado que a Precisa apresentou ao Ministério da Saúde procuração forjada e falsa. Assim, reiteramos os entendimentos firmados pela CPAR (Item IV.2 – Defesa e Análise, análise 1): “*(...) a CPAR tem conhecimento de que foram dados poderes à Precisa (OVS) para representar a Bharat, no entanto, não nos termos do documento apresentado ao Ministério da Saúde, uma vez que a própria representada já afirmou não ter enviado o documento à representante na forma que esta última juntou ao processo de contratação*”.

2.60. No que se refere ao questionamento de que a CPAR “*deixou de considerar as questões relativas ao estado das coisas no momento da execução do contrato e que, deveria ter feito para chegar ao resultado apresentado*”, mais uma vez, corroboramos aqui com o que já foi esclarecido pela CPAR (item IV.2 – Defesa e Análise, argumento 10, do Relatório Final, SEI 2441318): “*Os atos foram praticados no auge da pandemia de covid-19, os atos lesivos perpetrados dificultaram o planejamento e acarretaram atrasos na aquisição das vacinas para prevenção e proteção da população. O dano causado ao erário não é mensurável e aferível, uma vez que, de fato, não se despendeu recursos públicos para pagamentos relativos ao Contrato nº 29/2021, no entanto, prejuízos de ordem administrativa foram elevados, como os acima referidos*”.

2.61. Cabe ainda registrar que o bem jurídico tutelado pela LAC foi atingido com a fraude perpetrada pelo ente privado, sem que haja a necessidade de demonstração do dano, o qual se apresenta como mero exaurimento.

2.62. Por corroborar com os entendimentos firmados pela CPAR, rejeitamos os argumentos apresentados pela defesa.

### **DAS PENALIDADES SUGERIDAS**

2.63. A CPAR concluiu pela aplicação da penalidade de multa no valor de R\$ 3.879.251,35, nos

termos do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013, da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013; e da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do artigo 87, inciso IV, da Lei 8.666/1993 por ter fraudado a realização de atos de procedimento licitatório público pela apresentação de documentos com montagens, com tradução indevida, e, principalmente, pela apresentação de uma procuração forjada e falsa; e por fraudar contrato mediante a apresentação de proformas invoices (faturas) com informações de cobrança em desacordo com os termos pactuados.

2.64. Nesse ponto tem-se as seguintes críticas por parte da empresa:

2.65. Em relação à aplicação da penalidade de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, a defesa aduz que *"em que pese o esforço elástico da r. Comissão em imputar a Precisa (OVS) que ela se comportou de modo inadequado com o propósito fraudulento"*; que *"até aqui, nunca agiu de modo inadequado que pudesse levar ao fim e ao cabo penalidade de tamanha gravidade, considerando os elementos apresentados até aqui"*; que *"há que ser modificada a conclusão e o afastamento da penalidade ora sugerida"*.

2.66. Quanto a dosimetria da pena, a empresa entende que os elementos renovados e sua manifestação acerca do Relatório Final da CPAR poderão *"aclarar e motivar a revisão da penalidade imposta, considerando o que inclusive foi objeto de manifestação anterior da petionária"*.

2.67. De início, cabe pontuar que, ao contrário das teses apresentadas pela defesa, a conclusão da CPAR demonstra de forma incontestada que a empresa Precisa (OVS Importadora Ltda) praticou ilícitos que lhe foram imputados, incidindo nos atos lesivos tipificados no artigo 5º, inciso IV, alíneas "b" e "d" da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993.

2.68. Portanto, sobre a alegação de que a empresa *"nunca agiu de modo inadequado que pudesse levar ao fim e ao cabo penalidade de tamanha gravidade"*, mantém-se o entendimento firmado pela CPAR no Relatório Final (item IV.2 – Defesa e Análise, análise 6, do Relatório Final, SEI 2441318): *"Ademais, restou evidenciado que as condutas da empresa foram realizadas de modo fraudulento com o propósito de facilitar/agilizar o processo de contratação e que, diante da pandemia vivenciada também no Brasil, os danos causados pela fraude geraram atrasos na disponibilização de vacinas a toda população e mortes de milhares de cidadãos, isto é, inestimável o dano causado"*.

2.69. Com relação a crítica acerca da dosimetria da pena de multa, a defesa reitera argumento suscitado em sua defesa escrita, em que afirmou *"mesmo que se demonstrasse comprovada alguma irregularidade, é crucial que seja observada a inexistência de má fé para fins de adequação da penalidade a ser imposta em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade"*.

2.70. Da mesma forma da análise precedente, mais uma vez, corroboramos com o entendimento da CPAR (item IV.2 – Defesa e Análise, análise 11, do Relatório Final, SEI 2441318): *"A análise da dosimetria comporta verificação da proporcionalidade e razoabilidade das penalidades sugeridas no presente relatório e estão contidas no item VI.1"*. Ou seja, considerando a gravidade e a natureza das infrações nos termos estabelecidos no art. 6º, § 1º da LAC, concordamos com o entendimento da CPAR, que sugeriu a aplicação das penalidades multa no valor de R\$ 3.879.251,35, publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

2.71. Desse modo, ao contrário da tese defendida pela defesa, entendemos que as penalidades sugeridas pela CPAR são adequadas e proporcionais. Logo, não há que se falar em afastamento, revisão ou readequação de penalidades.

2.72. Por outro lado, a aplicação de penalidade é atividade totalmente vinculada, o que afasta a análise de conveniência e oportunidade intrínseca à atividade discricionária. O STJ recentemente divulgou informativo de Jurisprudência em Teses que contém tese exatamente nesse sentido:

*4) A administração pública, quando se depara com situação em que a conduta do investigado se amolda às hipóteses de demissão ou de cassação de aposentadoria, não dispõe de discricionariedade para aplicar pena menos gravosa por se tratar de ato vinculado." (STJ, Jurisprudência em Teses nº 141, Processo Administrativo Disciplinar – IV; grifamos).*

2.73. No tocante à multa, o cálculo foi realizado com os normativos legais que regem a matéria, bem como em conformidade com o Manual Prático de Cálculo das Sanções da CGU, estando devidamente

detalhado no tópico V.1 – MULTA do Relatório Final.

2.74. Quanto à publicação extraordinária da decisão administrativa sancionada, a LAC define apenas um prazo mínimo, de 30 (trinta) dias, no caso da publicação em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, deixando uma margem de discricionariedade para a Administração na determinação do prazo específico do caso concreto, conferindo autonomia na análise do caso sob apuração.

2.75. A fim de buscar maior objetividade e segurança jurídica na aplicação da publicação extraordinária, o Manual Prático de Cálculo das Sanções da LAC apresenta sugestão de escalonamento do prazo pelo qual o ente privado deverá cumprir a sanção em tela.

2.76. No presente caso, estão presentes elementos que justificam a aplicação de sanção sugerida pela CPAR. Assim, verifica-se que o cálculo efetuado pela Comissão está de acordo com os parâmetros sugeridos no referido Manual, baseado na alíquota encontrada (9,0%), sendo estipulado o prazo de 75 dias a ser observado para a publicação em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade.

2.77. Acrescente-se ainda a publicação em caráter único estipulada pelo inciso I do mesmo artigo, e a publicação por 30 dias no sítio eletrônico da empresa, disposta no inciso III.

2.78. Após análise do relatório e das manifestações finais das empresas, tem-se o seguinte quadro resumo da dosimetria da multa sugerida:

<b>Dispositivo do Dec. 8.420/2015</b>		<b>Percentual aplicado</b>
	I - um por cento a dois e meio por cento havendo continuidade dos atos lesivos no tempo;	0%
	II - um por cento a dois e meio por cento para tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;	+ 2,5%
	III - um por cento a quatro por cento no caso de interrupção no fornecimento de serviço público ou na execução de obra contratada;	+ 4%
Art. 17 Agravantes	IV - um por cento para a situação econômica do infrator com base na apresentação de índice de Solvência Geral - SG e de Liquidez Geral - LG superiores a um e de lucro líquido no último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo;	0%
	V - cinco por cento no caso de reincidência;	0%
	VI - no caso de os contratos mantidos ou pretendidos com o órgão ou entidade lesado;	5%
	I - um por cento no caso de não consumação da infração;	0%
	II - um e meio por cento no caso de comprovação de ressarcimento pela pessoa jurídica dos danos a que tenha dado causa;	- 1,5%
Art. 18 Atenuantes	III - um por cento a um e meio por cento para o grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência;	1%
	IV - dois por cento no caso de comunicação espontânea pela pessoa jurídica antes da instauração do PAR acerca da ocorrência do ato lesivo; e	0%
	V - um por cento a quatro por cento para comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV.	0%
<b>Alíquota aplicada</b>		9%
<b>Base de cálculo Multa preliminar</b>		R\$ 43.102.792,76
<b>Limite mínimo</b>		R\$ 6.000,00
<b>Limite máximo</b>		R\$ 60.000,00
<b>Valor final da multa da LAC</b>		R\$ 3.879.251,35

## DA PRESCRIÇÃO

2.79. 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.

2.80. Partindo-se do pressuposto de que a Controladoria-Geral da União tomou conhecimento das irregularidades em 29.06.2021, por meio de notícias jornalísticas amplamente veiculadas na mídia, é certo que a instauração do PAR em de 25.08.2021 (SEI 2078510), ocorreu nos limites do prazo prescricional de 5 anos, no que concerne à Lei nº 12.846/2013. Uma vez interrompida a prescrição com a instauração da presente apuração, em 2021, resta afastada a ocorrência da prescrição no presente caso, que só ocorrerá em 25.08.2026:

*“Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.*

*Parágrafo único. Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.”*

2.81. Para a aplicação das sanções da Lei nº 8.666/1993, o prazo prescricional é fixado de acordo com o artigo 1º da Lei nº 9.783/1999, o qual estabelece:

*“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.”*

2.82. De acordo com os elementos de informação juntados aos autos, pode-se considerar que os supostos atos ilícitos teriam sido praticados em 24.02.2021, mediante a apresentação pela PRECISA de procuração aparentemente inidônea e cuja emissão não teria sido reconhecida pela BHARAT BIOTECH para assinar o Contrato nº 29/2021, além de outros 3 documentos com suspeitas de fraudes. Dessa forma, a prescrição só ocorrerá em 24.02.2026.

## 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 desta Corregedoria-Geral da União 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. 55, inciso II, *in fine*, da Portaria nº 3.553/2019, encaminha-se a Minuta de Decisão SEI 2546107 subsequente.

3.6. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **ELIZABETH PEREIRA LEITE SILVA**, Auditor Federal de **Finanças e Controle**, em 04/11/2022, às 12:17, 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 CRC [REDACTED]

