



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

PARECER n. 00282/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.107232/2021-31

INTERESSADOS: PRECISA - COMERCIALIZACAO DE MEDICAMENTOS LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA: 1. Direito Administrativo. 2. Processo Administrativo de Responsabilização instaurado para apurar irregularidades na atuação da empresa indiciada como representante da Bharat Biotech International Limited – BBIL para aquisição da vacina Covaxin, destinada ao combate à Covid-19. 3. Apresentação de documentos inidôneos, em especial de procuração falsa e forjada. 4. Enquadramento dos fatos no art. 5º, inciso IV, alíneas "b" e "d", da Lei nº 12.846/2013 e nos art. 88, incisos III, c/c art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993. 5. Parecer pela condenação da pessoa jurídica por apresentar procuração e outros documentos inidôneos no âmbito do Contrato nº 29/2021; por apresentar proformas *invoices* com informações de cobrança em desacordo com os termos do contrato; e pela prática de fraude contratual em função da apresentação de uma carta de fiança em desacordo com a Lei nº 8.666/1993 e o Contrato nº 29/2021. 6. Recomendação da aplicação das penalidades de multa, de publicação extraordinária da decisão condenatória e de declaração de inidoneidade.

Senhor Consultor Jurídico,

1. RELATÓRIO

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.

2. Em síntese, os fatos apurados referem-se a irregularidades na atuação da empresa indiciada como representante da Bharat Biotech International Limited – BBIL (empresa indiana produtora de Vacinas) para aquisição da vacina Covaxin, destinada ao combate à Covid-19.

3. A empresa em questão foi acusada de fraudar atos de procedimento licitatório público pela apresentação de documentos com indícios de montagens, com tradução indevida, e, principalmente, pela apresentação de uma procuração forjada e falsa; pela apresentação de *proformas invoices* (faturas) com informações de cobrança em desacordo com os termos pactuados; e por irregularidades relacionadas à prática de fraude contratual na apresentação de uma carta de fiança em desacordo com a Lei nº 8.666/93 e ao Contrato nº 29/2021.

4. Em vista disso, 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 (SEI 2077980), sugeriu a abertura de processo de responsabilização das empresas implicadas, dentre as quais, a Precisa – Comercialização de Medicamentos Ltda.

5. Com relação ao andamento, este PAR foi instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) pela Portaria CRG/CGU nº 1.979, de 24/08/2021, publicada no DOU nº 161, de 25/08/2021 (SEI 2078510).

6. Na sequência, a Comissão Processante lavrou o Termo de Indiciação em 18/10/2021 (SEI 2133794). Nos termos do art. 16 da IN CGU nº 13/2019, a pessoa jurídica foi intimada para apresentação de defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias, conforme atestam os documentos SEI 2175926 e 2207974.

7. Em 04/02/2022, a pessoa jurídica indiciada apresentou defesa escrita, bem como solicitou a realização de oitiva de testemunhas (SEI 2265434), a qual foi deferida pela Comissão Processante (Ata de Deliberação SEI 2297168).

8. Em 15/07/2022, conforme disposto no art. 21 da IN CGU nº 13/2019, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização elaborou o Relatório Final (SEI 2441318), no qual **manteve a convicção preliminar e sugeriu a aplicação das penalidades de multa, no valor de R\$ 3.879.251,35, com fundamento no art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, com fundamento no art. 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, e de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, com fundamento no art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, por entender que os atos praticados pela indiciada incidiram nas infrações tipificadas no art. 5º, inciso IV, alíneas “b” e “d” da Lei nº 12.846/2013 e no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993.**

9. Nos termos do art. 22 da IN CGU nº 13/2019, o Corregedor-Geral da União, na qualidade de autoridade instauradora, oportunizou à pessoa jurídica processada a possibilidade de se manifestar quanto ao Relatório Final produzido pela

Comissão, no prazo de 10 (dez) dias (SEI 2451346). Ciente da decisão (SEI 2466581 e 2482200), a pessoa jurídica indiciada usufruiu de tal faculdade e apresentou suas Alegações Finais (SEI 2482204) dentro do prazo previsto no art. 22 da IN CGU nº 13/2019.

10. Sequencialmente, a Corregedoria-Geral da União elaborou a Nota Técnica nº 2517/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2545830), a qual concluiu pela regularidade do PAR, entendendo que não se verificou qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais, tampouco a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a Comissão de PAR. Ademais, a Corregedoria-Geral da União entendeu que foi observado o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais, com efetiva observância do contraditório e da ampla defesa, enquanto resultados do devido processo legal, sugerindo acatar as recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final.

11. Por fim, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (SEI 2581246) para análise e encaminhamento posterior ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento.

12. Posteriormente, a SIPRI requisitou os autos novamente para manifestação complementar aos despachos anteriores da CRG. Em sua manifestação (DESPACHO SIPRI 3030825), a SIPRI, discordando do entendimento adotado pela CPAR no Relatório Final, considerou que havia elementos suficientes para sustentar a imputação relacionada ao item II.4 do Termo de Indiciação (2143379), que trata “*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*”, e sugeriu a responsabilização da pessoa jurídica também por essa imputação.

13. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA DE ACORDO COM A PORTARIA CONJUNTA CGU/PGF/CGAU Nº 1, DE 30 DE MAIO DE 2011

14. As manifestações dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, deverão aferir requisitos mínimos de juridicidade nos processos conduzidos pelos órgãos assessorados. Com efeito, por ser autoexplicativo, vale colacionar o inteiro teor do ato normativo a ser seguido também por esta Consultoria Jurídica:

Art. 1º A manifestação jurídica proferida no âmbito de órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, aferirá, quando for o caso:

I - a observância do contraditório e da ampla defesa;

II - a regularidade formal do procedimento, com verificação da adequação dos atos processuais ao ordenamento jurídico vigente, em especial:

a) se o termo de indiciamento contém a especificação dos fatos imputados ao servidor e as respectivas provas;

b) se, no relatório final, foram apreciadas as questões fáticas e jurídicas, relacionadas ao objeto da apuração, suscitadas na defesa;

c) se ocorreu algum vício e, em caso afirmativo, se houve prejuízo à defesa;

d) se houve nulidade total ou parcial indicando, em caso afirmativo, os seus efeitos e as providências a serem adotadas pela Administração;

III - a adequada condução do procedimento e a suficiência das diligências, com vistas à completa elucidação dos fatos;

IV - a plausibilidade das conclusões da Comissão quanto à:

a) conformidade com as provas em que se baseou para formar a sua convicção;

b) adequação do enquadramento legal da conduta;

c) adequação da penalidade proposta;

d) inocência ou responsabilidade do servidor.

Art. 2º O disposto no art. 1º, incisos I, II e IV, "b", "c" e "d", não se aplica aos casos de sindicância investigativa, sindicância patrimonial e submissão do processo, pela comissão, a julgamento antecipado.

Art. 3º A manifestação de que trata o art. 1º conterá relatório sucinto dos fatos sob apuração, abordagem sobre os principais incidentes ocorridos no curso do processo, fundamentação e conclusão.

15. Tendo referida norma em consideração, é que elaboraremos a presente manifestação.

16. Nesse assunto, vale destacar que é competência desta CONJUR somente a análise de regularidade formal da apuração conduzida pela Comissão e de plausibilidade jurídica de suas conclusões, não sendo seu dever legal exaurir ponto a ponto da defesa e do material probatório produzido pelo Colegiado.

17. Por outro lado, mostra-se viável a esta Consultoria, na produção de subsídios à autoridade julgadora, realizar eventual análise discordante da Comissão quanto às infrações imputadas aos acusados e à conclusão quanto à sua responsabilização ou inocência, desde que fundamentada na prova dos autos. Nesse caso, resta claro que eventual reavaliação das provas produzidas ou das infrações imputadas aos indiciados não consistem em ingerência nas competências da Comissão.

18. Em outras palavras, ainda que não seja dado ao parecer jurídico realizar um juízo de certeza quanto aos fatos apurados pela Comissão, cabe a ele verificar se as conclusões da Comissão são juridicamente plausíveis, como prevê a citada Portaria Conjunta CGU-PGF-CGAU Nº 1.

2.2. DA OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NO PROCEDIMENTO ADOTADO PELA COMISSÃO

19. Da análise dos autos, verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal (CF/88).
20. No que se refere ao Termo de Indiciação, verifica-se que todas as imputações feitas à empresa indiciada foram devidamente especificadas, com a indicação dos fatos e das provas coligidas, sem prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 17 da IN CGU nº 13/2019.
21. A empresa acusada foi devidamente citada, conforme consta no SEI 2175926 e SEI 2207974.
22. A pessoa jurídica Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda apresentou defesa escrita em 04/02/2022 (SEI 2265434), diante das irregularidades apontadas pela Comissão, bem como solicitou a realização de oitiva de testemunhas (SEI 2265434), a qual foi deferida pela Comissão Processante (Ata de Deliberação SEI 2297168), garantindo o contraditório e a ampla defesa dos interessados em face das possíveis responsabilidades oriundas da presente apuração.
23. Nos dias 29 e 30/03 e 27/04/2022, a CPAR realizou a colheita dos depoimentos requeridos (SEI 2322375 ao SEI 2324430, SEI 2355196 e SEI 2355198).
24. A defesa e as respectivas documentações foram devidamente analisadas pela CPAR, conforme consta no Relatório Final (SEI 2441318).
25. Por fim, a indiciada teve a oportunidade de apresentar alegações finais, usufruindo de tal faculdade pelo prazo previsto no art. 22 da IN CGU nº 13/2019 (SEI 2482204).
26. Assim, foram observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, conforme prevê o art. 5º, LV, da CF, com a garantia do amplo e irrestrito acesso dos autos, em obediência aos parâmetros legais pertinentes, sem qualquer violação ou restrição aos direitos. Foi assegurada, à empresa, a possibilidade de manifestação, por meio de apresentação de defesa escrita e das alegações finais, após o relatório conclusivo da Comissão Processante, demonstrando prestígio aos citados princípios.

2.3. DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCEDIMENTO

27. O Processo Administrativo de Responsabilização foi conduzido de maneira adequada, seguindo-se o rito ordinário da Lei nº 12.846/2013.
28. Não se vislumbrou nenhuma irregularidade formal no trabalho realizado pela Comissão que, pelo contrário, conduziu o procedimento de forma obediente aos princípios constitucionais e legais aplicáveis aos processos administrativos de responsabilização da pessoa jurídica.
29. Ademais, temos que a CPAR tomou as providências necessárias para a elucidação dos fatos, socorrendo-se de provas, bem como de documentos que foram juntados aos autos e puderam contextualizar os atos objetos de apuração e comprovar a prática das infrações administrativas.

2.4. DA ANÁLISE DAS CONCLUSÕES DA COMISSÃO

2.4.1. DA ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO

30. A Lei nº 12.846/2013 regula a prescrição da pretensão punitiva da Administração em Processos Administrativos de Responsabilização da seguinte forma:

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.

31. No caso dos autos, acolhe-se a análise da Nota Técnica nº 2517/2022/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/CRG (SEI 2545830) acerca da contagem do prazo prescricional, razão pela qual cabe reproduzi-la abaixo:

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:**

[...]

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.** (grifo)

32. Em razão disso, a pretensão punitiva estatal não se encontra fulminada pela prescrição.

2.4.2. DO HISTÓRICO

33. Para esclarecimento acerca dos fatos apurados no presente PAR, faz-se necessária a reprodução do breve histórico realizado pela Comissão Processante no Termo de Indiciação (SEI 2143379):

1. A Precisa é uma empresa nacional, sediada em Barueri/SP, que atua como importadora e distribuidora de soluções de saúde, e, no caso sob exame, atuou como representante da Bharat Biotech International Limited – BBIL para aquisição da Covaxin, vacina destinada ao combate à covid-19.
2. O Ministério da Saúde pretendia adquirir 20 milhões de doses dessa vacina em montante estimado em R\$ 1,6 bilhão a um custo unitário de US\$ 15,00.
3. O processo de aquisição teve início no final do exercício de 2020 e resultou no Contrato nº 29/2021, em 25/02/2021, firmado por dispensa de licitação, conforme autorizava a 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.
4. A partir de notícias jornalísticas apontando para possíveis irregularidades na contratação em tela, esta Controladoria instaurou uma Investigação Preliminar Sumária (IPS), Processo nº 00190.105536/2021-63, que identificou indícios de algumas irregularidades no processo de aquisição da Covaxin praticadas, dentre outros atores, pelas pessoas jurídicas mencionadas.
5. Em síntese, identificou-se que na fase de apresentação de documentos de sua habilitação para firmar o contrato como representante exclusiva da Bharat Biotech no Brasil – pré-requisito para a assinatura – a Precisa apresentou um documento supostamente forjado, que, em momento posterior, a própria Bharat Biotech viria a reconhecer como falso.
6. Além disso, a Precisa Medicamentos apresentou outros documentos com indícios de montagens, além de um terceiro documento com tradução indevida.
7. Ainda, a Precisa apresentou outras duas *proforma invoice* com irregularidades, o que, em tese, poderia ter induzido a Administração em erros tais quais: pagamentos antecipados de valores, pagamentos a empresa estranha ao processo, coberturas de valores de seguros e fretes incorretos, dentre outros equívocos.
8. Detectadas essas irregularidades, o Ministério da Saúde rescindiu o contrato e a aquisição pretendida não se concretizou.
9. Assim, com base na documentação probatória das irregularidades praticadas, apuradas no bojo da IPS conduzida por esta CGU, verificaram-se indícios de que a empresa Precisa – Comercialização de Medicamentos Ltda. praticou atos lesivos contra a Administração Pública.
10. Importante ressaltar que o artigo 2º da Lei nº 12.846/2021 confere a prerrogativa de responsabilização objetiva da pessoa jurídica *“pelos atos lesivos praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não”*, isto é, a Precisa poderá responder pelos atos lesivos praticados independentemente de culpa ou dolo, ou mesmo por ter, de qualquer modo, concorrido para a prática dos ilícitos.
11. Diante disso, em 25/08/2021, esta Controladoria instaurou o presente Processo Administrativo de Responsabilização – PAR nº 00190.107232/2021-31, para a apuração da responsabilidade da Precisa – Comercialização de Medicamentos Ltda., cabendo destacar que a responsabilidade específica da Bharat Biotech está sendo averiguada em processo próprio.
12. Além disso, após sequência nos trabalhos da IPS, foi identificado outro possível ato lesivo da Precisa, qual seja a apresentação de uma carta de fiança em desacordo com a Lei nº 8.666/1993 e ao Contrato nº 29/2021, que também é objeto de investigação da presente Comissão.

34. Reproduzido o breve histórico realizado pela Comissão Processante, passa-se à análise do Termo de Indiciação, da Defesa Escrita e do Relatório Final.

2.4.3. DA ANÁLISE DO TERMO DE INDICIAÇÃO, DA DEFESA ESCRITA E DO RELATÓRIO FINAL

A) Termo de Indiciação (SEI 2143379)

35. Tendo como base as Notas Técnicas nº 2.209/2021 (SEI 2077980) e nº 2.428/2021 (SEI 2115473), de 24/08/2021 e de 23/09/2021, respectivamente, a Comissão expôs, no Termo de Indiciação, elementos probatórios que indicam que a empresa indiciada praticou atos lesivos no âmbito do Contrato nº 29/2021 do Ministério da Saúde, o qual foi, posteriormente, rescindido. Conforme mencionado pela CPAR, tais atos lesivos dizem respeito à atuação da acusada como representante da Bharat Biotech International Limited – BBIL para aquisição da vacina Covaxin, destinada ao combate à Covid-19.

36. No Termo de Indiciação, a Comissão Processante apontou quatro irregularidades, a saber: a) procuração inidônea apresentada pela Precisa Medicamentos para a assinatura do Contrato nº 29/2021; b) outros documentos inidôneos apresentados pela Precisa; c) emissão de *proformas invoices* com informações de cobrança em desacordo com os termos do contrato; e d) prática de fraude contratual em função da apresentação de uma carta de fiança em desacordo com a Lei nº 8.666/1993 e o Contrato nº 29/2021.

37. No que se refere à procuração inidônea, a CPAR discorreu que *“o padrão de elaboração da suposta procuração diverge dos demais documentos apresentados: parte do texto está em português e parte em inglês, não foi apresentada versão original em inglês ou a respectiva tradução juramentada, há estilos de letras diferentes e desalinhamentos nos parágrafos da*

margem esquerda – tudo isso indicando tratar-se de documento forjado, construído com a colagem de algumas partes, incluindo a assinatura".

38. Além disso, a Comissão colacionou trecho da resposta da empresa Bharat ao Ofício nº 13.891/2021/DIIREP/CRG/CGU (SEI 2073396), o qual a questionava sobre a mencionada procuração. Como resposta, a Bharat Biotech consignou que acreditava *"sinceramente que o referido documento não foi emitido ou autorizado pela BBIL"*. Após a resposta ao referido Ofício, a empresa Bharat rescindiu imediatamente os acordos com a autorizada via *e-mail*, informando, inclusive, que *"nenhuma cópia digital, cópia impressa ou registro em qualquer forma com quaisquer dos representantes da Bharat confirma a emissão ou a existência dessa Procuração"* e que *"a referida Procuração ultrapassa os poderes concedidos na autorização emitida pela Bharat"*.

39. Quanto aos outros documentos inidôneos, a Comissão Processante destacou outros indícios de montagens ou de inconsistências em documentos apresentados pela indiciada, constantes na Nota Técnica nº 2.209/2021, dentre eles distorção no texto de versão com tradução simples de documento apresentada pela indiciada, incorreção no nome da empresa Bharat, separação de vírgulas incorretas, estilos de letras diferentes e desalinhamentos dos parágrafos na margem esquerda.

40. Com relação à emissão de proformas invoices, a CPAR assentou que tal emissão foi realizada com informações de cobrança em desacordo com os termos pactuados no Contrato nº 29/2021, com erros relacionados a pagamentos antecipados de valores, pagamentos a empresa estranha ao processo, coberturas de valores de seguros e fretes divergentes do contrato, dentre outros equívocos.

41. Por fim, no que toca à irregularidade na apresentação de uma carta de fiança, a Comissão assinalou que a indiciada, *"supostamente em conluio com o Fib Bank, tinha plenos conhecimentos de que a fiança bancária exigida no contrato e na Lei nº 8.666/1993 deveria ser emitida por instituição financeira devidamente autorizada a funcionar no Brasil, nos termos da Lei nº 4.595/1964. Mesmo assim, teria escolhido uma empresa que não era instituição bancária e apresentado uma 'carta de fiança' supostamente inidônea ao Ministério da Saúde"*.

42. Em vista dos elementos de prova supracitados, a Comissão Processante apontou que a empresa indiciada teria fraudado a realização de atos de procedimento licitatório público pela prática dos atos descritos acima, o que, segundo a CPAR, configura atuação inidônea.

43. Desse modo, de acordo com Termo de Indiciação, as condutas perpetradas, em tese, pela pessoa jurídica Precisa – Comercialização de Medicamentos Ltda. enquadrar-se-iam nos atos lesivos tipificados no art. 5º, inciso IV, alíneas "b" e "d", da Lei nº 12.846/2013 e no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993.

B) Defesa Escrita (SEI 2265434)

44. No tocante à defesa escrita, a indiciada apresentou argumentos contra as irregularidades apontadas pela Comissão Processante no Termo de Indiciação.

45. No que se refere à imputação relativa à procuração inidônea e aos outros documentos inidôneos, **a defesa da indiciada reconheceu que a procuração foi forjada**. Contudo, atribuiu a responsabilidade pelo documento ao representante da empresa Envixia, agente oficial da BBIL, sob o argumento de que *"nesse contexto legal a princípio, existia a boa fé de que o documento encaminhado por ele gozava de presunção de legitimidade e de veracidade, pois a Envixia estava atrelada à relação contratual de parceria para o fornecimento da Covaxin"*. Com isso, a defesa discorreu que a indiciada apenas recebe os documentos da Envixia ou da BBIL e os remete ao Ministério da Saúde, *"pois a Precisa é a mera representante no Brasil"*.

46. Com relação à emissão de *proformas invoices* com informações de cobrança em desacordo com os termos do contrato, a defesa da indiciada alegou que: a) o procedimento de recebimento previsto no Contrato nº 29/2021 era o postecipado; b) ocorreu um erro formal na elaboração do documento, tendo em vista que o padrão de recebimento da BBIL era antecipado; e c) foi *"prontamente corrigido pela empresa"*.

47. Quanto às possíveis irregularidades na prática de fraude contratual em função da apresentação de uma carta de fiança em desacordo com a Lei nº 8.666/1993 e o Contrato nº 29/2021, a defesa da Precisa – Comercialização de Medicamentos Ltda. argumentou que: a) contratou a garantia confiando na informação prestada pela própria Fib Bank de que prestava garantia a órgãos públicos; b) não há nenhuma prova ou demonstração de conluio entre a Fib Bank e a indiciada; e c) ao indagar o Ministério da Saúde, via *e-mail*, se o documento da carta de fiança estava de acordo com as condições estabelecidas no Termo de Referência, aquele Ministério respondeu que *"a garantia apresentada encontra-se de acordo com o Contrato nº 29/2021"*, conforme anexado pela defesa no SEI 2265506.

48. Por fim, a defesa alegou que não incorreu nos atos lesivos do art. 5º, inciso IV, alíneas "b" e "d", da Lei Anticorrupção, tampouco no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, em especial porque considera que não houve dolo nem dano ao erário e que *"o tipo somente se refere a contratos decorrentes de licitação, não se aplicando às contratações diretas"*. Ao final, ressaltou que não houve má fé por parte da indiciada e solicitou a graduação razoável da pena, em observância ao princípio da proporcionalidade.

C) Relatório Final (SEI 2441318)

49. No Relatório Final, a Comissão Processante entendeu que os argumentos da defesa supramencionados não merecem ser acolhidos, **exceto** quanto à imputação relacionada às possíveis irregularidades na prática de fraude contratual em razão da apresentação da carta de fiança, entendimento com o qual **discordamos**, conforme será analisado a seguir.

50. Com relação ao envio de procuração inidônea, a Comissão Processante pontuou que a alegação da defesa *"se resume*

a mera afirmação sem documentação comprobatória", tratando-se de "simples discurso de negativa de autoria". Sendo assim, tendo em vista que a Lei Anticorrupção estabelece que a responsabilidade da pessoa jurídica é objetiva – independe de comprovação de dolo ou culpa – e que a indiciada não demonstrou, com elementos probatórios, a autoria da procuração inidônea à empresa Envixia, subsiste a responsabilidade da Precisa - Comercialização de Medicamentos Ltda.

51. Reiteramos, assim, o entendimento da CPAR de que "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".

52. Ainda com relação a isso, registre-se que, em resposta ao Ofício nº 15269/2021/DIREP/CRG/CGU, de 04/08/2021 (SEI 2077860), o qual questionou, expressamente, se a empresa Envixia Pharmaceuticals LLC emitiu a referida procuração forjada (Anexo A), a empresa declarou, por meio de e-mail datado de 10/08/2021 (SEI 2077918), que não emitiu nem produziu nenhum documento em nome da Bharat Biotech a fim de subsidiar as negociações da Precisa com o governo brasileiro. Segue, abaixo, a tradução das perguntas e respostas do/ao referido ofício constante na Nota Técnica nº 2209/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2077980, fl. 18):

4. Nesse sentido, solicito à empresa ENVIXIA que apresente as seguintes informações:

a) A ENVIXIA emitiu ou elaborou algum documento em nome da BHARAT para subsidiar as negociações da PRECISA Comercialização de Medicamentos Ltda com o governo brasileiro?

Não emitimos ou produzimos quaisquer documentos em nome da Bharat Biotech, a fim de subsidiar as negociações da Precisa com o governo brasileiro. Na verdade, concordamos com suas opiniões contidas na Solicitação de Informações de que os dois documentos em questão "parecem terem sido fabricados de forma fraudulenta". A natureza duvidosa desses documentos de aparentemente terem sido fabricados também foi destacada anteriormente pela Bharat Biotech. Nós achamos extremamente surpreendente o fato de que esses documentos estejam sendo considerados, haja vista que a Precisa absolutamente não demonstrou a comprovação do meio de envio ou recebimento desses documentos.

b) A ENVIXIA emitiu ou elaborou os documentos anexos e os encaminhou para a PRECISA (Anexos A e B)?

Confirmamos categoricamente que não emitimos ou elaboramos nenhum dos documentos contidos nos Anexos A e B. Também nos referimos ao relatório técnico emitido pelo Sr. Lorenzo Parodi que afirma que: "O documento foi de alguma forma modificado pela última vez (o que pode representar qualquer mudança interna, no entanto menor, como a atualização do nome do autor ou um ajuste na qualidade gráfica). Portanto, embora a Precisa tenha apresentado o relatório sugerindo que o autor é "goyal_anudesh", o próprio relatório confirma que o nome do autor pode ser atualizado.

Portanto, há uma possibilidade clara de que (a) o autor do nome foi alterado ou (b) o documento era uma versão completamente reeditada de um documento não relacionado. Além do mais, estes documentos a que nos referimos estão em português, dos quais o Sr. Anudesh Goyal nem mesmo possui um conhecimento elementar. Esses apontamentos também nos surpreenderam".

53. No que se refere ao fato imputado à indiciada relacionado à emissão de *proformas invoices* com informações de cobrança em desacordo com os termos do contrato, em sua defesa a Precisa (OVS) alega que jamais houve a tentativa de recebimento de valores em desacordo com o que estava pactuado no contrato 29/2021, e que o que ocorreu teria sido erro formal na elaboração do documento, o qual teria sido prontamente corrigido pela empresa.

54. Em seguida, argumenta que existe uma diferença entre o que é uma fatura pro forma ou *proforma invoice* de uma fatura comercial ou *commercial invoice*. Argumenta que a proforma invoice é um documento que não tem caráter fiscal ou oficial. A proforma invoice pode ser aprovada ou reprovada pelo importador. Isso quer dizer que ao gerar o documento, o emissor estará apenas enviando um comunicado e não uma ordem de cobrança.

55. Em sua análise, a CPAR concluiu que "*restou comprovado que há diferença entre a proforma invoice e a commercial invoice e que a primeira não se trata da cobrança propriamente dita. 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.*"

56. Novamente, com razão a CPAR.

57. É fato que, embora a *proforma invoice* não gere a obrigação de pagamento, ela constitui documento relevante, tendo em vista que registra e formaliza a intenção de compra e venda, contendo o extrato do negociado.

58. Com efeito, **evidencia-se, por todo o contexto, que a incorreção das informações nos mencionados documentos era mais um elemento que buscava a lesão pretendida** e que, se não adequadamente fiscalizado, poderia ter resultado em prejuízo ainda maior para a Administração Pública.

59. Por fim, no que toca à imputação fática relacionada à irregularidade na apresentação de uma carta de fiança pela indiciada, discordamos da sugestão da Comissão Processante em retirá-la.

60. Conforme afirmado pela CPAR, "*em relação ao 'suposto conluio' entre a Precisa (OVS) e o Fib Bank, embora haja indícios de ter ocorrido, não há elementos que, de fato, o comprovam*". Ocorre que a Comissão levou em consideração que a defesa da indiciada anexou documento (SEI 2265506) em que consta questionamento da empresa junto ao Ministério da Saúde no sentido de verificar se a referida carta de fiança estava de acordo com o exigido pela Pasta. Em resposta, a servidora Sra. Michelle Araújo Soares confirmou a aderência do documento ao Contrato nº 29/2021, o que, segundo a Comissão, deveria ser interpretado a favor da

indiciada, uma vez que os atos e as declarações da Administração Pública gozam de presunção relativa de legalidade e veracidade.

61. Contudo, ratificamos o entendimento do Secretário de Integridade Privada (SIPRI) em seu DESPACHO 3030825 que discordou desta posição da CPAR:

6. Após a instauração do PAR, a respectiva Comissão Processante indiciou a PRECISA, em síntese, por “*fraudar 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 nº 8.666/1993 e ao Contrato nº 29/2021*” (Termo de Indiciação – SEI 2143379).

7. Posteriormente, após as fases de apresentação de defesa, produção e avaliação de provas e apresentação de alegações complementares, a CPAR elaborou o Relatório Final (2441318) e, especificamente em relação à prática de fraude contratual relacionada à apresentação de carta fiança, entendeu que “*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 antecedente*”.

8. O mencionado “*parágrafo antecedente*” apontou que “*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 confirmou a aderência do documento ao contrato 29/2021*”.

9. Entretanto, não obstante o entendimento da CPAR – corroborado pela Nota Técnica nº 2517/2022 (2545830, itens 2.29 a 2.31), elaborada na fase de análise de regularidade processual –, entendo que se faz necessária uma análise mais detalhada sobre esse ponto específico.

10. Nesse contexto, convém ressaltar que a Cláusula 7ª do Contrato nº 29/2021, firmado entre a Bharat, por meio da PRECISA, e o Ministério da Saúde, previa expressamente que a empresa contratada deveria optar por uma das seguintes modalidades de garantia: caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública; seguro-garantia; ou fiança bancária. (grifos acrescidos)

11. No documento intitulado “**CARTA DE FIANÇA**”, consta expressamente como fiador a empresa Fib Bank Garantia de Fiança Fidejussória S/A; como beneficiário o Departamento em Logística de Saúde da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde; como afiançado, a pessoa jurídica PRECISA COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS LTDA.; e como valor da fiança R\$ 80.700.000,00 (oitenta milhões e setecentos mil reais): (grifos acrescidos)

(...)

12. Assim, além do afiançado (PRECISA) ser pessoa diversa da parte contratada (Bharat), verificou-se que, nos termos da Lei nº 4.595/1964 e da Resolução CMN nº 2.325/96, o Fib Bank não é instituição financeira autorizada pelo Banco Central do Brasil (BACEN) para emitir fiança bancária, nos moldes exigidos pelo Contrato nº 29/2021 e pela Lei nº 8.666/93. (grifos acrescidos)

13. Nessa linha, ressalvado entendimento em sentido contrário, entendo que tanto o Fib Bank quanto a PRECISA teriam praticado ato lesivo por apresentarem uma garantia fidejussória (por meio de carta fiança) que não encontra respaldo legal e contratual. Com efeito, a carta fiança apresentada buscou dar aparência de legitimidade ao negócio jurídico celebrado com o Poder Público, na tentativa de sustentar, de forma inidônea, que seria instrumento hábil a servir de garantia na execução do respectivo contrato. (grifos acrescidos)

14. Desde logo ressalta-se ser desnecessária a discussão a respeito de eventual dolo, uma vez que a Lei nº 12.846/2013 dispõe sobre a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. (grifos acrescidos)

15. Além disso, no tocante à alegação da defesa de que consultou o Ministério da Saúde sobre a aceitação da carta fiança, entendo **que tal fato não tem o condão de afastar o caráter ilícito da conduta, uma vez que a PRECISA tinha pleno conhecimento de que a emissão da garantia se destinava a respaldar contrato com o Poder Público e, tratando-se de instrumento inidôneo, emitido em desacordo com as leis e o contrato, entende-se que há evidências suficientes da sua atuação ilegal para fraudar a licitação e o contrato perante o Ministério da Saúde, revelando-se necessária a responsabilização da pessoa jurídica por tal conduta.** (grifos acrescidos)

16. Por fim, **conforme já afirmado anteriormente nos autos, em relação ao fato de não competir à PRECISA a apresentação da carta fiança (mas, sim, à Bharat, como parte contratada), tal circunstância não retira sua responsabilidade por ter oferecido uma garantia em desacordo com os termos contratuais e legais.** (grifos acrescidos)

17. Ante o exposto, **discordando do entendimento adotado pela CPAR no Relatório Final, entendo que há elementos suficientes para sustentar a imputação relacionada ao item II.4 do Termo de Indiciação (2143379), que trata “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”, à vista dos argumentos acima apresentados, pelo que sugiro a responsabilização da pessoa jurídica também por essa imputação.** (grifos acrescidos)

62. Com efeito, o fato de um servidor do Ministério da Saúde ter cometido o equívoco de aceitar a carta fiança como garantia do Contrato nº 29/2021 não tira a responsabilidade da PRECISA de apresentar uma garantia em desconformidade com as definições da Lei nº 8666/93 e das próprias cláusulas contratuais.

63. A Precisa, como bem colocado pelo Secretário da SIPRI, “*tinha pleno conhecimento de que a emissão da garantia*

se destinava a respaldar contrato com o Poder Público e, tratando-se de instrumento inidôneo, emitido em desacordo com as leis e o contrato, entendemos que há evidências suficientes da sua atuação ilegal para fraudar a licitação e o contrato perante o Ministério da Saúde".

64. A auditoria promovida pelo Tribunal de Contas da União veio justamente nos demonstrar que se tornou uma praxe pernicioso a apresentação de cartas fianças fidejussórias por instituições sem natureza bancária como forma de "driblar" a exigência legal da Lei nº 8.666/93 e as cláusulas de contratos públicos.

65. De fato, em atendimento à solicitação do Congresso Nacional - SCN, na chamada "CPI da Pandemia" (Requerimento 1503/2021, de autoria dos Senadores Rogério Carvalho e Humberto Costa), o TCU realizou a fiscalização em todos os contratos de todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta da União em que a empresa FIB Bank Garantia de Fianças Fidejussórias S/A, CNPJ 23.706.333/0001-36, instituição que emitiu a carta fiança para o contrato nº 29/2021 figurasse como instituição garantidora.

66. Em razão dessa auditoria, a Corte de Contas se manifestou por duas vezes, por meios do Acórdãos 2373/2022 e 597/2023, ambos do Plenário da Corte. Ei-los:

ACÓRDÃO Nº 2373/2022 - TCU - Plenário

SUMÁRIO

SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. CPI DA PANDEMIA. SOLICITAÇÃO DE AUDITORIA EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EM QUE A FIGURE A EMPRESA FIB BANK COMO GARANTIDORA. PRESTAÇÃO DE GARANTIA SOB A FORMA DE CARTA DE FIANÇA FIDEJUSSÓRIA. AFRONTA AO ART. 56 DA LEI 8.666/1993. IDENTIFICAÇÃO DE QUATRO CONTRATOS NESSA SITUAÇÃO, TODOS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. IDENTIFICAÇÃO DE INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NAS LICITAÇÕES E NA FORMALIZAÇÃO, EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS. AUTUAÇÃO DE PROCESSO ESPECÍFICO DE REPRESENTAÇÃO PARA O APROFUNDAMENTO DAS APURAÇÕES. ESCLARECIMENTOS À AUTORIDADE SOLICITANTE. ATENDIMENTO PARCIAL DA PRESENTE SCN. **CARACTERIZAÇÃO DA LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ POR PARTE DE EMPRESA**. APLICAÇÃO DE MULTA. NOTIFICAÇÃO DA DECISÃO.

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional - SCN, materializada pela aprovação e envio a esta Corte pela chamada "CPI da Pandemia", do Requerimento 1503/2021, de autoria dos Senadores Rogério Carvalho (PT/SE) e Humberto Costa (PT/PE), que solicita ao TCU a realização de fiscalização em todos os contratos de todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta da União em que a empresa FIB Bank Garantia de Fianças Fidejussórias S/A, CNPJ 23.706.333/0001-36, figure como instituição garantidora;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão *Plenária*, ante as razões expostas pelo redator, em:

9.1. conhecer da presente SCN por atender aos requisitos de admissibilidade de que tratam os arts. 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução TCU 215/2008, e 232, inciso III, do RITCU;

9.2. informar ao Exmo. Sr. Rodrigo Otávio Soares Pacheco, Presidente do Senado Federal que, em relação ao Requerimento 1503/2021-CPI PANDEMIA de realização de auditoria em todos os contratos de todos os órgãos da administração direta e indireta da União em que a empresa FIB Bank Garantia de Fianças Fidejussórias S/A (CNPJ 23.706.333/0001-36) figure com instituição garantidora:

9.2.1. **foram identificados quatro contratos firmados pelo Ministério da Saúde (Contratos 249/2018, 152/2019, 316/2020 e 29/2021) em que houve aceitação de "carta de fiança fidejussória" em garantia de adimplemento contratual, modalidade de garantia que não possui respaldo legal;**

9.2.2. **em três dos citados contratos (Contratos 249/2018, 316/2020 e 29/2021) o Ministério da Saúde aceitou como garantia de adimplemento contratual "cartas de fiança fidejussória" emitidas pela empresa FIB Bank Garantia de Fianças Fidejussórias S/A (CNPJ 23.706.333/0001-36) e no Contrato 152/2019 foi aceita "carta de fiança fidejussória" emitida pela empresa P.B. Investment Empresarial S/A - Profit Bank (CNPJ: 07.376.572/0001-19);**

(...)

9.2.6. **tramita no TCU representação autuada sob o número [TCProcesso 042.441/2021-8](#), em que se apura a atuação de empresas que comercializam "carta de fiança fidejussória", muitas delas usando o termo "bank", mas sem registro e autorização do Banco Central ou da Superintendência de Seguros Privados para atuar;**

9.3. considerar parcialmente atendida esta SCN, nos termos do art. 18 da Resolução/TCU 215/2008;

(...)

9.5. **condenar a empresa FIB Bank Garantia de Fianças Fidejussórias S/A (CNPJ: 23.706.333/0001-36) ao pagamento da multa prevista no artigo 58 da Lei 8.443/1992 c/c os artigos 80, incisos II, III e V, e 81, do Código de Processo Civil, na forma do artigo 298 do RI/TCU, por litigância de má-fé, no valor de R\$ 59.000,00 (cinquenta e nove mil reais), em razão da alteração da verdade dos fatos para induzir a erro este TCU e da execução de atos processuais tendentes a retardar as apurações em curso, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea "a", do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o**

vencimento, na forma da legislação vigente;

9.6. determinar à Selog que:

9.6.1. autue processo específico de representação para apuração dos indícios de irregularidade trazidos ao conhecimento desta Corte de Contas no âmbito desta SCN, relacionados à condução e homologação dos Pregões Eletrônicos SRP 53/2018 e SRP 81/2020, conduzidos pelo Ministério da Saúde - MS, bem como relativos à formalização, gestão e fiscalização dos Contratos MS 249/2018, 152/2019 e 316/2020, e à aceitação da garantia na forma de carta de fiança fidejussória apresentada pela FIB Bank no âmbito do Contrato 29/2021, ficando a referida unidade técnica autorizada, desde já, a realizar as audiências, as oitivas e as demais providências descritas no Anexo I da instrução de mérito de peça 161;

(...)

9.6.4. promova a oitiva das empresas Profit Bank e FIB Bank para fins de aplicação da sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, nos processos pertinentes;

(...)

9.8. encaminhar cópia da presente decisão:

(...)

9.8.5. ao Ministério da Saúde (Processo SEI 25000.152562/2021-00) ;

9.8.6. ao Banco Central do Brasil (Ofício 23722/2021-BCB/AUDIT, de 19/10/2021) ;

9.8.7. à Controladoria-Geral da União (Processo 00190.109127/2021-36) ;

9.8.8. à Advocacia-Geral da União (NUP: 00688.001232/2021-36) ;

9.8.9. ao Ministério da Economia (Processo SEI 1634224059338) ;

(...)

(grifos acrescentados)

ACÓRDÃO Nº 597/2023 – TCU – Plenário

(...)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de irregularidade na aceitação indevida, por diversos órgãos públicos federais, de “cartas de fiança fidejussória”, de natureza não bancária, para a garantia de contratos administrativos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com base nos arts. 157, 187, 201, § 1º, 234, § 2º, e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno e nos arts. 9º, inciso I, e 16, parágrafo único, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. conhecer da representação para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar à AudContratações que:

9.2.1. cumpra, no âmbito do processo TC 028.814/2022-3, o disposto no item 9.6.4 do Acórdão 2373/2022-Plenário;

9.2.2. providencie, no presente processo TC 042.441/2021-8, para fins de eventual aplicação da sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, as oitivas das empresas a seguir relacionadas, que atuaram na emissão e no oferecimento indevidos de “cartas de fiança fidejussória”, de natureza não bancária, para a garantia de contratos públicos, sem validade para tanto, com infringência do art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993;

(...)

9.2.3. providencie, no processo TC 028.814/2022-3, para fins de eventual aplicação da sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, as oitivas das empresas a seguir relacionadas, que atuaram na emissão e no oferecimento indevidos de “cartas de fiança fidejussória”, de natureza não bancária, para a garantia de contratos públicos, sem validade para tanto, com infringência do art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993:

9.2.3.1. FIB Bank Garantia de Fianças Fidejussórias S/A (emitente, CNPJ 23.706.333/0001-36) e Convida Refeições Ltda. (contratada, CNPJ 05.599.283/0001-53), no Contrato 42000/2017-085/00 do Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo;

(...)

9.3. deixar assente que o determinado nos itens 9.6.3 e 9.6.4 do Acórdão 2373/2022-Plenário será integralmente cumprido no processo TC 028.814/2022-3;

(...)

9.5. dar ciência:

9.5.1. ao órgão substituto da Gerência Regional de Administração do Ministério da Economia (extinto) em Mato Grosso do Sul, para adoção de medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, que aceitar instrumento de garantia inepto para o Contrato 1/2015, firmado com a empresa Clarear Prestadora de Serviços Ltda. (CNPJ 02.818.890/0001-79), cuja vigência expirou em 30/9/2020, no qual houve aceitação sucessiva de “cartas de fiança” emitidas pela empresa Garantia Merchant Bank (CNPJ 15.455.540/0001-37), sendo essa outra denominação adotada pela empresa Garantia Afiançadora Ltda. (CNPJ 15.455.540/0001-37), apresentadas como garantia pela contratada, afronta o disposto no art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 96, § 1º, da Lei 14.133/2021, **visto que tais “cartas de fiança fidejussória” não correspondem ao instrumento de fiança bancária, alertando-a que a reincidência na irregularidade sujeita os responsáveis à possibilidade de apenação pelo TCU;**

9.5.2. ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul Rio Grandense (IFSul), para adoção de medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, que aceitar instrumento de garantia inepto para o Contrato 12/2016, firmado com a empresa Arsenal - Segurança Privada Ltda. (CNPJ 10.533.299/0001-01), cuja vigência expirou em 8/1/2022, no qual houve aceitação sucessiva de “cartas de fiança” emitidas pela empresa Infinite Bank S/A (CNPJ 09.394.787/0001-98), apresentadas como garantia pela contratada, afronta o disposto no art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 96, § 1º, da Lei 14.133/2021, **visto que tais “cartas de fiança fidejussória” não correspondem ao instrumento de fiança bancária, alertando-o que a reincidência na irregularidade sujeita os responsáveis à possibilidade de apenação pelo TCU;**

9.5.3. à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), gestora do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados, para adoção de medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, que aceitar instrumento de garantia inepto para o Contrato 21/2017, firmado com a empresa Presta Construtora e Serviços Gerais (CNPJ 02.282.245/0001-84), cuja vigência expirou em 5/12/2021, no qual houve aceitação de “carta de fiança fidejussória” emitida pela empresa P. B. Investment Empresarial S/A – Profit Bank (CNPJ 07.376.572/0001-19), apresentada como garantia pela contratada, afronta o disposto no art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 96, § 1º, da Lei 14.133/2021, **visto que tais “cartas de fiança fidejussória” não correspondem ao instrumento de fiança bancária, alertando-a que a reincidência na irregularidade sujeita os responsáveis à possibilidade de apenação pelo TCU;**

9.5.4. à Casa Civil da Presidência da República, para adoção de medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, que o Gabinete de Intervenção Federal – Rio de Janeiro incorreu na prática de ato irregular ao aceitar instrumento de garantia inepto para o Contrato 36/2018, firmado com a empresa Vivaart Logística Empresarial (CNPJ 68.805.316/0001-94), cuja vigência expirou em 15/9/2019, no qual houve aceitação de “carta de fiança fidejussória” emitida pela empresa Infinite Bank S/A (CNPJ 09.394.787/0001-98), apresentada como garantia pela contratada, em afronta ao disposto no art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 96, § 1º, da Lei 14.133/2021, **visto que tais “cartas de fiança fidejussória” não correspondem ao instrumento de fiança bancária, alertando-a que a reincidência na irregularidade sujeita os responsáveis à possibilidade de apenação pelo TCU;**

9.5.5. à Universidade Federal Fluminense – Pró-Reitoria de Administração que as “cartas de fiança fidejussória” 2200035701, emitida pela For You Sociedade de Crédito Direto S.A. (CNPJ 46.009.412/0001-93) - For You Bank, e 4625-02, emitida pela Infinite Bank S/A (CNPJ 09.394.787/0001-98), apresentadas pela contratada Epodonto Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 00.330.676/0001-43) em garantia, respectivamente, ao Contrato 30/2020 e ao Contrato 16/2018, não atendem às condições estabelecidas no art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 96, § 1º, da Lei 14.133/2021, **visto que tais “cartas de fiança fidejussória” não correspondem ao instrumento de fiança bancária, a fim de que sejam corrigidas, imediatamente, as falhas constatadas e adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, alertando-a que a reincidência na irregularidade sujeita os responsáveis à possibilidade de apenação pelo TCU;**

9.6. enviar cópia desta deliberação, com o relatório e voto:

(...)

9.6.5. ao Departamento de Polícia Federal/CINQ/CGRC/DICOR/PF/Ministério da Justiça e Segurança Pública (Processo SEI 08200.019955/2021-29), em complementação às informações encaminhadas por meio do item 9.8.11 do Acórdão 2373/2022-Plenário;

9.6.6. ao Ministério Público Federal - Procuradoria Geral da República (Notícia de Fato 1.00.000.016774/2021-30), em complementação às informações encaminhadas por meio do item 9.8.12 do Acórdão 2373/2022-Plenário;

9.6.7. à Procuradoria da República no Distrito Federal - 23º Ofício (1º Ofício de Segurança e Educação)/Procuradora da República Luciana Loureiro Oliveira (Procedimento Preparatório 1.16.000.003608/2017-27, convertido em inquérito civil que deu origem ao processo 1028945-67.2018.4.01.3400 Ação Civil de Improbidade Administrativa em trâmite na 22ª Vara Federal – Seção Judiciária do Distrito Federal), em complementação às informações encaminhadas por meio do item 9.8.13 do Acórdão 2373/2022-Plenário;

9.6.8. ao Banco Central do Brasil (Ofício 23722/2021-BCB/AUDIT, de 19/10/2021 – TC 038.711/2021-4 – SCN), para que para que avalie as providências pertinentes em face do possível desvirtuamento na atuação da empresa For You Sociedade de Crédito Direto S.A. (CNPJ 46.009.412/0001-93), em face do disposto na Resolução CMN 5.050, de 25 de novembro de 2022, e em complementação às informações encaminhadas por meio do item 9.8.6 do Acórdão 2373/2022-Plenário;

9.6.9. à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (Processo 10951.106864/2021-81), em complementação às informações encaminhadas por meio do item 9.8.10 do Acórdão 2373/2022-Plenário;

9.6.10. ao Ministério da Fazenda (Processo SEI 1634224059338), em complementação às informações encaminhadas por meio do item 9.8.9 do Acórdão 2373/2022-Plenário;

9.6.11. à Advocacia-Geral da União (NUP 00688.001232/2021-36), em complementação às informações encaminhadas por meio do item 9.8.8 do Acórdão 2373/2022-Plenário;

9.6.12. às Prefeituras Municipais de Bauru/SP, Goiânia/GO, Aracaju/SE, Campo Grande/MS, São Paulo/SP, Barueri/SP e do Rio de Janeiro/RJ;

9.6.13. aos entes públicos federais relacionados na tabela constante do Anexo I da instrução de peça 371;

9.6.14. ao representante;

9.7. restituir os autos à AudContratações, com vistas à realização e análise das oitivas e da diligência indicadas nos itens 9.2.2 e 9.4.

(...)

(Grifos acrescidos)

67. Nos termos dos acórdãos supratranscritos, verifica-se que a Corte de Contas tem promovido auditorias e solicitado apurações aos órgãos contratantes no setor público em relação ao recebimento de cartas fianças "fidejussórias" de forma irregular, inclusive ressaltando que a reincidência sujeita os gestores públicos à responsabilidade perante à Corte de Contas, sem contudo, deixar de apurar e eventualmente responsabilizar também as empresas contratantes, bem assim, as instituições que prestaram a garantia não bancária em contratos públicos.

68. Registre-se que **tramita no TCU representação autuada sob o número TC Processo 042.441/2021-8, em que se apura a atuação de empresas que comercializam "carta de fiança fidejussória", muitas delas usando o termo "bank", mas sem registro e autorização do Banco Central ou da Superintendência de Seguros Privados para atuar. Pelo que se entende que a prática está sob o olhar atento da Corte de Contas, o qual, ao que nos parece, entende, assim como este parecerista, que as empresas contratantes não estão "isentas" pura e simplesmente porque o órgão contratante "aceitou" a garantia.**

69. E o caso ora em apreço afigura-se exatamente com o mesmo objeto apurado na referida tomada de contas pelo TCU. Com efeito, a empresa FIB bank **comercializou "carta de fiança fidejussória" à PRECISA, que por sua vez a apresentou ao Ministério da Saúde, sem registro e autorização do Banco Central ou da Superintendência de Seguros Privados para atuar, mas "inocentemente" usando o termo "bank" em sua designação.**

70. Sendo assim, concordo com o entendimento do Sr. Secretário de Integridade Privada da SIPRI (Despacho 3030825), ao tempo em que discordo do Relatório Final da CPAR, no sentido de que a imputação relacionada ao item II.4 do Termo de Indiciação (2143379), que trata “*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*”, deve ser mantida e a PRECISA deve ser responsabilizada, também, por tal infração.

71. Realizadas as análises da defesa sobre as imputações fáticas, a Comissão Processante examinou as alegações defensivas relacionadas à aplicação das Leis nº 12.846/2013 e nº 8.666/1993, refutando-as fundamentadamente. Nesse sentido, colacionamos, a seguir, alguns trechos do Relatório Final:

– **Análise 4:**

[...] 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, consequentemente, de qualquer contrato com o Poder Público, razão pela qual rejeitam-se os argumentos ora analisados.

[...]

– **Análise 6:**

[...] No que se refere ao “defeito na definição ante a ausência precisa dos pressupostos da sanção” do artigo 88 da Lei nº 8.666/1993, tem-se que a Administração Pública e o Poder Judiciário não compartilham de tal entendimento, uma vez que a declaração de inidoneidade é uma penalidade administrativa que vêm sendo aplicada há anos pelo Poder Executivo Federal e reiteradas vezes confirmada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.

– **Análise 7:**

[...] Os atos imputados à Precisa (OVS) se subsomem perfeitamente aos incisos do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013 elencados no indiciamento e expostos acima. 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.

72. Quanto ao argumento da defesa, relativo à aplicação do art. 88 da Lei nº 8.666/1993, de que “*o tipo somente se refere a contratos decorrentes de licitação, não se aplicando às contratações diretas*”, ratificamos a resposta da CPAR de que o Tribunal de Contas da União já se manifestou diversas vezes no sentido de que a dispensa e a inexigibilidade de licitação são modalidades licitatórias, de modo que a contratação direta não deixa de ser procedimento licitatório em sentido amplo (*nesse sentido, Acórdão 1296/2017-TCU-Plenário, Acórdão 1280/2018-TCU-Plenário, Acórdão 1593/2019-TCU-Plenário e Acórdão 1434/2020-TCU-Plenário*). Destaca-se trecho da fundamentação do Acórdão 1593/2019-TCU-Plenário:

15. Uma interpretação literal (gramatical) desse dispositivo poderia mesmo conduzir à intelecção de que o sujeito passivo da sanção de declaração de inidoneidade é apenas o licitante em sentido restrito, isto é, aquele que, em seu próprio nome, ocorre ao chamado da Administração Pública para com outros disputarem, mediante licitação, a celebração de um contrato administrativo. É de se reconhecer que dá pretexto a essa interpretação a alegação de que o art. 46 da Lei 8.443/1992 cuida da aplicação de uma penalidade e, por isso, haveria de se dar ao dispositivo alcance rigorosamente restrito.

16. No entanto, há de se considerar que a interpretação restritiva da norma sancionadora não pode chegar às raias da literalidade se isso implicar o desvirtuamento daquela norma e, assim, frustrar a sua vontade (**mens legis**). Observo que, mesmo no Direito Penal, no âmbito do qual a Hermenêutica é mais conservadora, admite-se interpretação extensiva quando esta solução, inequivocamente, concretizar a finalidade da lei. Cito, como precedente jurisprudencial, o julgamento proferido pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal em sede do recurso ordinário em habeas corpus 106.481/MS

[...]

19. No caso do art. 46 da Lei 8.443/1992, percebe-se, com absoluta clareza, que o propósito da norma é coibir o cometimento de fraude à licitação. Afigura-se, pois, antijurídica, a interpretação que, feita à letra, obsta a realização desse propósito. E é justamente o que ocorre quando se dispensa ao termo 'licitante' a estreita compreensão a que acima me referi. (grifo)

73. A defesa da indiciada alegou, ainda, que não houve dano ao erário. No entanto, importa destacar que as condutas tipificadas nas Leis nº 12.846/2013 e nº 8.666/1993 são de mera conduta (ou formais), de modo que não exigem a demonstração de dano ao erário nem de qualquer outro resultado material, tendo em vista que os bens jurídicos tutelados por tais legislações são, dentre outros, a probidade e a moralidade nos procedimentos licitatórios *lato sensu*. Não obstante, a não ocorrência de dano ao erário é levada em consideração na dosimetria da pena.

74. Em suma, conclui-se pela responsabilidade da Precisa – Comercialização de Medicamentos Ltda. quanto à apresentação de documentos inidôneos, em especial de procuração forjada e falsa, motivo pelo qual sugerimos a responsabilização da indiciada.

2.4.4. DO ENQUADRAMENTO LEGAL SUGERIDO E DA VALIDADE DA APLICAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993

75. Com relação à atuação da empresa indiciada Precisa - Comercialização de Medicamentos Ltda. em fraudar 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, **a referida conduta enquadra-se no art. 5º, inciso IV, alíneas "b" e "d", da Lei nº 12.846/2013 e no art. 88, incisos III, c/c art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993**, os quais estabelecem o seguinte:

Lei nº 12.846/2013

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:

[...]

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

[...]

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

Lei nº 8.666/1993

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

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

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.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação. (Vide art 109 inciso III)

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:

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

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.

76. Quanto à aplicação da Lei nº 8.666/1993, em vista da entrada em vigor da Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/2021, em 1º de abril de 2021, interessa à presente análise saber qual o regime jurídico deve ser aplicado para os casos anteriores à vigência desta lei.

77. Nesse sentido, o art. 190 da Nova Lei de Licitações foi expresso ao estabelecer o princípio do *tempus regit actum*, o qual define que os atos jurídicos se regem pela lei da época em que ocorreram. *In verbis*:

Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

78. Diante disso, tem-se que o Contrato nº 29/2021 entre o Ministério da Saúde e a empresa Bharat Biotech, representada pela indiciada, em que pese ter sido rescindido, foi assinado em 25/02/2021, conforme SEI 2070757, fls. 183-192, ou seja, além de ter sido assinado sob a égide da Lei 8.666/1993 ele foi assinado **antes da entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021**.

79. Portanto, o regime jurídico a ser aplicado à pessoa jurídica Precisa – Comercialização de Medicamentos Ltda. **deve ser o da Lei nº 8.666/1993, o que justifica o enquadramento da empresa no art. 88, inciso III, da referida norma.** Esse entendimento é reforçado, repita, em virtude da expressa disposição, na qualificação das partes do Contrato nº 29/2021, de que

ele seria regido pelas disposições da Lei nº 8.666/1993 (SEI 2070757, fl. 183).

2.4.5. DA DOSIMETRIA DA PENA

80. A Lei nº 12.846/2013 estabelece, em seu art. 6º, duas sanções aplicáveis às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei: (i) multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e (ii) publicação extraordinária da decisão condenatória.

81. No que se refere à multa, concordamos com o cálculo realizado pela Comissão Processante, o qual está devidamente detalhado no tópico V.1.1 do Relatório Final.

82. A multa foi calculada pela CPAR com fundamento nas três etapas descritas nos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 e 17 a 23 do Decreto nº 8.420/2015, bem como nas Instruções Normativas CGU nº 1/2015 e CGU/AGU nº 2/2018, no Decreto-Lei nº 1.598/1977 e no Manual Prático de Cálculo das Sanções da CGU.

83. De início, cumpre destacar que o Relatório Final e os trabalhos da Comissão Processante foram encerrados em 15 de julho de 2022 (SEI 2442654). Nesta data, ainda estava vigente o Decreto nº 8.420/2015, revogado pelo Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, vigente apenas a partir de 18 de julho de 2022, conforme seu art. 69.

84. Segundo o Decreto nº 11.129/2022:

Art. 69. As disposições deste Decreto se aplicam imediatamente aos processos em curso, resguardados os atos praticados antes de sua vigência.

Art. 70. Fica revogado o [Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015](#).

Art. 71. Este Decreto entra em vigor em 18 de julho de 2022.

85. Sendo assim, considerando que os atos praticados pela Comissão e o Relatório Final foram realizados na vigência do Decreto nº 8.420/2015, ratifica-se a metodologia e a norma utilizada (Decreto nº 8.420/2015) pela CPAR no presente caso.

86. Feitas as considerações supracitadas, passa-se à análise da sugestão da dosimetria das sanções pela Comissão Processante.

87. Com relação à primeira etapa do cálculo da multa, a Comissão **considerou a base de cálculo no montante de R\$ 43.102.792,76**, resultado da diferença entre a receita bruta (R\$ 45.601.435,15 - SEI 2347357) referente à receita operacional bruta consolidada da empresa Precisa (OVS), no ano de 2020, e os tributos sobre ela incidentes no valor de R\$ 2.498.642,39, relativo aos impostos e contribuições/devoluções e abatimentos consolidados da empresa, no ano de 2020 (SEI 2347357).

88. Quanto à segunda etapa, a alíquota sugerida pela CPAR foi de 9% da base de cálculo, valor equivalente à diferença entre 11,5% dos fatores de agravamento e 2,5 % dos fatores de atenuação.

89. Dessa maneira, em conformidade com os arts. 22, incisos II e VI, alínea "e", e 23, incisos II, alínea "b", e III, do Decreto nº 11.129/2022, entendemos que a alíquota aplicável deve ser de 5,5% da base de cálculo, resultado da diferença entre:

o **11,5% dos fatores de agravamento:**

- continuidade dos atos lesivos: **0%**, pois as condutas da pessoa jurídica ocorreram no âmbito de um mesmo e único processo de contratação, Contrato 29/2021, não tendo sido identificadas, até o presente momento, outras irregularidade em contratações entre a Precisa (OVS) e o poder público;
- tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica: **2,5%**, pois há elementos de prova que indicam a participação de membros da diretoria da empresa nos atos lesivos a ela imputados, a exemplo da Diretora Emanuela Medrades;
- interrupção de serviço ou obra: **4%**, pois, 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 no curso da pandemia. 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 os índices de solvência geral e liquidez geral da Precisa (OVS) são inferiores a 1 (um), bem como contabilizou prejuízo no ano de 2019 (ano anterior ao da ocorrência do ato lesivo), conforme é possível verificar na Nota nº 9/2022 – RFB/Copes/Diaes, de 19/01/2022 (Documento 2347357);
- 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 Precisa (OVS);
- valor dos contratos mantidos ou pretendidos: **5%**, pois a contratação pretendida com o ente lesado era de 1,6 bilhão de reais.

o **2,5% dos fatores de atenuação:**

- 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: **1,5%**. Considerando as especificidades do caso concreto e que não se verificou de pronto a ocorrência de danos mensuráveis ao erário, com base na documentação acostada aos autos; e, em observância aos fundamentos do entendimento exposto no Despacho nº 00820/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU do Consultor Jurídico deste Ministério, datado de 14/10/2020, quando da aprovação do Parecer nº 2017/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU, recomenda-se conceder esta atenuante em grau máximo;
- grau de colaboração da pessoa jurídica: **1%**, pois, inobstante a pessoa jurídica não admita responsabilidade pela prática do ato lesivo, colaborou com as investigações na fase do Inquérito Preliminar Sumário, respondendo a ofícios e questionamentos desta CGU, a exemplo dos acostados no Documento [2073407](#) e no Documento 2074873, além dos depoimentos prestados por membros de sua diretoria;
- 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 (Documento 2265481, 2265485, 2265488, 2265500 e 2265503), 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. 18 do Decreto nº 8.420, de 2015.

90. Na terceira etapa, os limites mínimo e máximo foram de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) e R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), respectivamente, pelo comando do parágrafo único do artigo 22 do Decreto 8.420/2015.

91. Em suma, a pessoa jurídica indiciada Precisa – Comercialização de Medicamentos Ltda. (OVS Importadora Ltda) deve pagar 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)**, resultado da multiplicação do valor da base de cálculo (**R\$ 43.102.792,76**) pela alíquota de 9 %.

92. No que se refere à dosimetria da pena de publicação extraordinária da decisão condenatória, a Lei Anticorrupção 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.

93. Com a finalidade 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. Para a alíquota que incide sobre a base de cálculo no valor maior que 7,5% e menor ou igual a 10%, tal como ocorreu no presente caso, em que a alíquota resultante foi de 9%, o referido Manual^[1] define o prazo de 75 (setenta e cinco) dias, dosimetria que sugerimos para o presente caso.

94. Por fim, com relação à penalidade prevista na Lei nº 8.666/1993, manifesto concordância com a sugestão da Comissão Processante de aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 87, inciso IV, por incidência no art. 88, inciso III, da referida norma, uma vez que a indiciada apresentou documentos falsos e forjados no âmbito da contratação direta para compras de vacinas contra o coronavírus junto ao Ministério da Saúde, demonstrado não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude dos atos ilícitos praticados.

95. Desse modo, tal como recomendado pela CPAR, "*a empresa deve ficar impossibilitada de licitar ou contratar com o poder público até que passe por um processo de reabilitação, no qual deve comprovar cumulativamente o escoamento do prazo mínimo de 2 anos sem licitar e contratar com a administração pública contados da data da aplicação da pena, o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e a superação dos motivos determinantes da punição*".

3. CONCLUSÃO

96. Pelo exposto, com fundamento no conjunto probatório que forma este PAR, restou evidenciada a apresentação de documentos inidôneos, em especial de procuração forjada e falsa, pela pessoa jurídica indiciada Precisa – Comercialização de Medicamentos Ltda., cuja razão social foi alterada para OVS Importadora Ltda, CNPJ 03.394.819/0001-79, **conduta que enseja o enquadramento da empresa no art. 5º, inciso IV, alíneas "b" e "d", da Lei nº 12.846/2013 e no art. 88, incisos III, c/c art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.**

97. Nesse contexto, **concorda-se, em parte, com o Relatório Final da CPAR** (SEI 2441318) e com a manifestação da Nota Técnica nº 2517/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2545830), aprovada pelo DESPACHO COREP - ACESSO RESTRITO (SEI 2577991) e pelo DESPACHO DIREP (SEI 2578450), haja vista que **discordamos da retirada da imputação contida no item II.4 do Termo de Indiciação pela CPAR, alinhando-nos ao entendimento consignado pelo Sr. Secretário de Integridade Privada no DESPACHO SIPRI 3030825.**

98. **Por fim**, após a análise apresentada nesta manifestação jurídica, de forma conjunta e sistemática, do acervo probatório que forma os autos deste PAR, considerando a natureza, a gravidade, o grau de reprovabilidade da conduta e observando-se os princípios da legalidade, da proporcionalidade, da razoabilidade e da individualização da pena, **RECOMENDAMOS** à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica Precisa – Comercialização de Medicamentos Ltda (OVS Importadora Ltda):

- a) da pena 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), com fundamento no art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013;

b) da pena de **publicação extraordinária da decisão administrativa condenatória**, com fundamento no art. 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, a qual a empresa deve promover, 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 1 dia, conforme sugerido na minuta 2546107 ;
- em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, **pelo prazo de 75 (setenta e cinco) dias**;
- em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 (trinta) dias;

c) da pena de **declaração de inidoneidade**, com base no art. 88, incisos III, c/c art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, ficando a empresa impossibilitada de licitar ou contratar com o Poder Público até que passe por um processo de reabilitação, no qual deve comprovar, cumulativamente, o escoamento do **prazo mínimo de 2 (dois) anos** sem licitar e contratar com a Administração Pública, contados da data da aplicação da pena, o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e a superação dos motivos determinantes da punição.

99. Para fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei nº 12.846/2013 e, também, considerando a previsão constante em seu art. 6º, §3º:

1. Valor do dano à Administração: não identificado.
2. Valor das vantagens indevidas pagas a agentes públicos: não identificadas;
3. Valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração: não foi possível estimar.

100. Em caso de acolhimento do presente parecer, sugerem-se os seguintes encaminhamentos:

1. Nos termos do § 2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e § 4º do art. 19 da Lei nº 12.846/2013, envio de ofício ao órgão competente da Advocacia-Geral da União (AGU), para providências referentes à sua esfera de competência; e
2. Nos termos do § 2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e art. 15 da Lei nº 12.846/2013, envio de ofício ao Ministério Público Federal (MPF), para providências referentes à sua esfera de competência.

101. É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 20 de dezembro de 2023

[Documento assinado eletronicamente]
VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA
CONJUR/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190107232202131 e da chave de acesso XXXXXXXXXX

Notas

1. [^] BRASIL. *Controladoria-Geral da União. Manual Prático. Cálculo de Sanções da Lei Anticorrupção. Cálculo e Dosimetria. Brasília, set. 2020, p. 34. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/correg/arquivos/publicacoes/manual_pratico_de_calculo_de-sancoes_da_lac.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.*

Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o

código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais:
Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 20-12-2023
16:35. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DESPACHO n. 00503/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.107232/2021-31

INTERESSADOS: PRECISA - COMERCIALIZACAO DE MEDICAMENTOS LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, o **PARECER n. 00282/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.

1. O parecer jurídico ora aprovado analisa o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado em face da empresa Precisa – Comercialização de Medicamentos Ltda., posteriormente renomeada para OVS Importadora Ltda., a qual foi acusada de irregularidades na atuação como representante da Bharat Biotech International Limited para aquisição da vacina Covaxin destinada ao combate à Covid-19. As irregularidades consistiram na apresentação de documentos inidôneos, incluindo uma procuração forjada e falsa, *proformas invoices* (faturas) com informações de cobrança em desacordo com os termos do contrato, e uma carta de fiança em desacordo com a Lei nº 8.666/1993 e o contrato em questão.

2. Após análise minuciosa dos fatos e documentos apresentados ao longo do processo, verificou-se que as condutas imputadas à empresa configuram atos lesivos previstos no art. 5º, inciso IV, alíneas "b" e "d", da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e no art. 88, inciso III, c/c art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações). A responsabilidade da empresa foi confirmada devido à natureza objetiva dos ilícitos previstos na legislação citada, independente da comprovação de dolo ou culpa.

3. Em termos de sanções, foi recomendada a aplicação 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), fundamentada no art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, correspondente a 9% da receita bruta do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos. Além disso, sugeriu-se a publicação extraordinária da decisão administrativa condenatória, nos termos do art. 6º, inciso II, da mesma lei, em meio de grande circulação, em local visível do próprio estabelecimento ou local de exercício da atividade por 75 dias e em seu sítio eletrônico por 30 dias. Por fim, propôs-se a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, com base no art. 88, incisos III, c/c art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

4. Ao Apoio Administrativo desta CONJUR, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à SIPRI, SE e publicação.

À consideração superior.

Brasília, 22 de dezembro de 2023.

JÔNITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE

Advogado da União

Coordenador-Geral de Assuntos Estratégicos

Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190107232202131 e da chave de acesso [REDACTED]

[REDACTED]

Documento assinado eletronicamente por JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 22-12-2023 09:49. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00015/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.107232/2021-31

INTERESSADOS: PRECISA - COMERCIALIZACAO DE MEDICAMENTOS LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

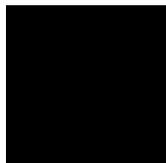
1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do Despacho n°. 00503/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o Parecer n°. 00282/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

2. Ao Apoio Administrativo desta CONJUR, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à Secretaria de Integridade Privada e publicação.

Brasília, 08 de janeiro de 2024.

FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA
CONSULTOR JURÍDICO/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190107232202131 e da chave de acesso [REDACTED]



Documento assinado eletronicamente por FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 08-01-2024 17:53. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
