



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
NOTA TÉCNICA Nº 2364/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG

**PROCESSO Nº 00190.109161/2021-19**

**INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS**

**ASSUNTO**

Apuração, por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades imputadas à pessoa jurídica Davati Medical Supply LLC (CNPJ não identificado).

**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 correcional 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 Davati Medical Supply LLC (CNPJ não identificado), sociedade empresarial limitada estrangeira, com endereço na 3121 Eagles Nest St., Suite 120, Round Rock, TX 78665, United States of America.

1.2. Concluídos os trabalhos da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR), vieram os autos a esta Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados (COREP) para emissão de manifestação técnica, nos termos do art. 55, II, do Regimento Interno da CGU (aprovado pela Portaria nº 3.553, de 12/11/2019), bem como do art. 23 da IN CGU nº 13/2019.

1.3. Em síntese, a sobredita empresa fraudou a realização de atos de procedimento licitatório público e licitação pública, pela apresentação ao Ministério da Saúde de propostas inidôneas de fornecimento de vacinas destinadas ao combate à covid-19.

1.4. Conforme restou comprovado no curso das investigações que precederam este PAR, a Davati apresentou propostas inidôneas de fornecimento de vacinas destinadas ao combate à covid-19, diretamente e, ou, mediante a atuação de seus representantes e intermediários pessoas físicas e jurídicas, em múltiplas oportunidades.

1.5. Em 26/02/2021, a Davati ofertou 400 milhões de doses de vacinas da Astrazeneca, a US\$ 3,50 a dose. A proposta foi apresentada a Roberto Ferreira Dias, Diretor de Logística do Ministério da Saúde, por Cristiano Alberto Horssi Carvalho, representante formal da Davati, e por Luiz Paulo Domingueti Pereira, que atuou como intermediador da empresa (SEI 2144847, fls. 31 - 33).

1.6. Em 01/03/2021, a Davati apresentou, por meio de Luiz Paulo Domingueti Pereira, proposta de mesmo conteúdo ao Secretário-Executivo do Ministério da Saúde, Antônio Elcio Franco Filho. (SEI 2144847, fls. 28 - 30).

- 1.7. Em 05/03/2021, a Davati apresentou nova proposta de 400 milhões de doses da vacina Astrazeneca ao Secretário-Executivo do Ministério da Saúde, dessa vez pelo valor de US\$ 17,50 a dose. A apresentação foi feita via Amilton Gomes de Paula, presidente da Secretaria de Assuntos Humanitários (SENAH), associação certificada por Cristiano Carvalho como representante oficial dos produtos da Davati no Brasil (SEI 2144092, fls. 15 - 17; SEI 2144111, fls. 22 - 23).
- 1.8. As três propostas referidas acima foram assinadas por Herman Cardenas, CEO da Davati.
- 1.9. Ainda, foram apresentadas propostas inidôneas por representantes ou intermediários da Davati atuando em seu nome.
- 1.10. Em 18/02/2021 e em 22/02/2021, os representantes da Davati Cristiano Carvalho, Luiz Domingueti e SENAH intermediaram a apresentação de proposta em nome da pessoa jurídica Latin Air Support LLC, para o fornecimento de 400 milhões de doses de vacina, a US\$ 3,97 por dose (SEI 2144111, fls. 11 - 35; SEI 2144847, fls. 23 - 26 e 33 - 35; SEI 2144092, fls. 62 - 63).
- 1.11. Já em 09/03/2021, foi realizada proposta de 300 milhões de doses pelo escritório de advocacia Júlio Caron Advogados, acompanhada de documentos que o credenciavam a representar a Davati (SEI 2143871, fls. 24 - 42).
- 1.12. A Davati afirmou ter acesso a empresas "alocadoras" de vacinas que, por sua vez, teriam direito de comprar lotes de vacinas dos laboratórios (SEI 2144092, fls. 9 e 10).
- 1.13. Contudo, a inidoneidade das propostas foi evidenciada por informações prestadas pela própria Astrazeneca, fabricante das vacinas, que afirmou não haver a possibilidade de comercialização da sua vacina no mercado privado e que "Caso alguém ofereça vacina por meio do mercado privado, provavelmente trata-se de falsificação" (SEI 2144111, fls. 6, 31 e 36 - 37).
- 1.14. As irregularidades apontadas foram objeto de análise da Nota Técnica nº 2489/2021/COREP/CRG (SEI 2145142), a qual é lastreada pela farta documentação acostada aos autos.
- 1.15. Instaurado o PAR sob apreciação, por meio da Portaria nº 2.437, de 21/10/2021, publicada no D.O.U. de 25/10/2021 (SEI 2152442), a CPAR lavrou o termo de indicição em 08/12/2021 (SEI 2205698), por entender que a Davati havia incidido nos atos lesivos tipificados no artigo 5º, inciso IV, "b" e "d" da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993, por ter, supostamente, praticado as seguintes condutas:
- a) apresentação de propostas inidôneas diretamente pela Davati, assinadas por seu CEO, Herman Cardenas
  - b) apresentação de propostas inidôneas por representantes ou intermediários da Davati atuando em seu nome
- 1.16. Na sequência, a CPAR promoveu diversas tentativas de intimação da empresa acerca da instauração do PAR (SEI 2267721), dando-lhe ciência do termo de indicição e concedendo-lhe o prazo de 30 dias para apresentação de defesa e ainda especificação de eventual prova a produzir.
- 1.17. Nessa linha, em se tratando da observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, cumpre destacar que a CPAR adotou diversas medidas para assegurar a ciência e possibilidade de manifestação da empresa, por meio de e-mails, via postal e, por fim, via edital (SEI 2235541, SEI 2267715, SEI 2269110 e ss.).
- 1.18. Mesmo após todas essas providências, a empresa não se manifestou nos autos, sendo considerada revel.
- 1.19. O Relatório Final elaborado pela CPAR foi concluído em 15/06/2022 (SEI 2407533), sendo mantida a convicção preliminar quanto à responsabilidade da Davati e, em razão disso, foi sugerida a aplicação das penas, em síntese, de i) multa, ii) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e iii) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.
- 1.20. A autoridade instauradora, por meio de despacho datado de 20/06/2022 (SEI 2409028), tomou ciência do Relatório Final e, nos termos do art. 16, § 3º, da IN nº 13/2019, dispensou a intimação da empresa, uma vez que o PAR correu à revelia.
- 1.21. É o breve relatório.

## 2. ANÁLISE

### REGULARIDADE FORMAL DO PAR

2.1. Inicialmente, cumpre destacar que o objetivo do exame ora realizado é verificar a regularidade dos aspectos formais e procedimentais do PAR, não podendo deixar de consignar, no entanto, que o PAR correu à revelia.

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

2.3. A portaria de instauração foi publicada de acordo com o art. 13 da citada IN, contendo o nome, o cargo e a matrícula dos membros integrantes da CPAR, a indicação de seu presidente, o número do processo, o prazo de conclusão dos trabalhos e o nome empresarial 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. Houve, ainda, prorrogação do prazo inicialmente conferido, mediante edição da Portaria nº 760, de 18/04/2022, publicada no D.O.U. de 25/04/2022 (SEI 2347840). Registre-se que a aludida portaria também é da lavra do Corregedor-Geral da União e foi editada sob a égide dos normativos vigentes.

2.5. Verifica-se, pois, a regularidade do processo sob este ponto de vista, uma vez que a portaria de instauração e a portaria de prorrogação subsequente contêm todas as informações estabelecidas na norma de regência e foram emitidas por autoridade competente, bem como todos os servidores designados para compor a CPAR são estáveis.

2.6. O termo de indicição foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no art. 17 da IN CGU nº 13/2019 (descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado, apontamento das provas e o enquadramento legal) e a pessoa jurídica implicada foi notificada por diversos meios.

2.7. Conforme se depreende da leitura da Certidão SEI 2267721 e da Ata SEI 2267758, há elementos suficientes para demonstrar que a pessoa jurídica interessada teve ciência da intimação, nos termos do art. 7º, caput, do Decreto nº 8.420/2015 e do art. 26, § 3º, da Lei nº 9.784/99, respectivamente:

Art. 7º As intimações serão feitas por meio eletrônico, via postal ou por qualquer outro meio que assegure a certeza de ciência da pessoa jurídica acusada, cujo prazo para apresentação de defesa será contado a partir da data da cientificação oficial, observado o disposto no Capítulo XVI da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

[...]

§ 3º A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.

2.8. Nada obstante, e ainda que não houvesse dúvidas quanto à ciência da pessoa jurídica interessada, em face da ausência de manifestação por parte desta e em nome da garantia da ampla defesa e do contraditório, a CPAR deliberou por intimá-la por meio de edital, conforme disposto no §1º do art. 7º do Decreto nº 8.420/2015 (SEI 2269110, SEI 2276245, SEI 2276254 e SEI 2276261):

§ 1º Caso não tenha êxito a intimação de que trata o caput, será feita nova intimação por meio de edital publicado na imprensa oficial, em jornal de grande circulação no Estado da federação em que a pessoa jurídica tenha sede, e no sítio eletrônico do órgão ou entidade pública responsável pela apuração do PAR, contando-se o prazo para apresentação da defesa a partir da última data de publicação do edital.

2.9. Transcorridos mais de trinta dias da última data de publicação do edital sem que fosse apresentada a defesa ou qualquer outra manifestação nesse sentido, e considerando que tal circunstância não constitui impedimento ao prosseguimento do feito, a CPAR deu continuidade aos trabalhos, passando à elaboração do Relatório Final.

2.10. Registra-se que não foi notificado o escritório de advocacia Silveiro Advogados, tendo em vista que havia recebido procuração da Davati tão somente para "representar seus interesses no Processo

Administrativo nº 00190.105750/2021-10 (IPS) que tramita perante a Controladoria-Geral da União (CGU)" (SEI 2144783).

2.11. Nesse sentido, considerando que o aludido escritório de advocacia não possui poderes para representar a empresa em outros processos administrativos e nem poderes expressos para receber citações, resguardou-se o direito da pessoa jurídica de ser intimada diretamente.

2.12. Assim, as tentativas de intimação da Davati foram realizadas por meio dos endereços de correio eletrônico com as quais a CGU já havia estabelecido contato prévio e recebido resposta (SEI 2144002 e SEI 2144005).

2.13. Sobre o Relatório Final, importante frisar que o parágrafo único do art. 21 da IN CGU nº 13/2019 enumera seu conteúdo:

Art. 21. [...] a comissão elaborará relatório final a respeito dos fatos apurados e da eventual responsabilidade administrativa da pessoa jurídica, no qual sugerirá, de forma motivada, as sanções a serem aplicadas ou o arquivamento do processo.

Parágrafo único. O relatório final conterá:

I - relato histórico do processo, narrando a forma de ciência da irregularidade pela autoridade instauradora e as diligências e conclusões produzidas no juízo de admissibilidade;

II - descrição sucinta das imputações realizadas em face da pessoa jurídica processada e das provas que lhe dão sustentação;

III - indicação das novas provas produzidas após a indicição, se for o caso;

IV - exposição e análise dos argumentos da defesa da pessoa jurídica processada;

V - conclusão fundamentada quanto à responsabilização ou não da pessoa jurídica processada; e

VI - proposta de:

a) arquivamento da matéria; ou

b) punição da pessoa jurídica, devendo a comissão:

1. indicar a proposta de aplicação das sanções previstas no art. 6º da Lei nº 12.846, de 2013;

2. fundamentar a sugestão de aplicação de multa com base em memória de cálculo detalhada da dosimetria da multa, com descrição da análise do programa de integridade, se for o caso;

3. sugerir a aplicação das sanções da Lei nº 8.666, de 1993, ou de outras normas de licitações e contratos da administração pública, se for o caso; e

4. propor o envio de expediente, após a conclusão do procedimento administrativo, dando conhecimento ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União para análise quanto à pertinência da responsabilização judicial da pessoa jurídica, nos termos do Capítulo VI da Lei nº 12.846, de 2013.

2.14. A análise detalhada do Relatório Final apresentado pela CPAR permite constatar a presença de todos os requisitos ora enumerados – considerada a questão da revelia e todas as suas implicações –, o que, por si, atesta sua regularidade formal. Destaca-se, por oportuno, que as penalidades sugeridas ainda serão objeto de análise na presente nota técnica.

2.15. Por oportuno, dado que o processo correu à revelia, salienta-se que não houve necessidade de nova intimação após a emissão do Relatório Final da CPAR, conforme a previsão constante do §3º do art. 16 da IN CGU nº 13/2019, com a redação dada pela IN CGU nº 15/2020:

§ 3º Caso a pessoa jurídica processada não apresente sua defesa escrita dentro do prazo de que trata o caput, contra ela correrão os demais prazos, independentemente de notificação ou intimação, podendo a pessoa jurídica intervir em qualquer fase do processo, sem direito à repetição de qualquer ato processual já praticado.

2.16. Considerando a regularidade procedimental do presente PAR, passamos à análise das penalidades sugeridas.

## **DAS PENALIDADES SUGERIDAS**

2.17. A CPAR concluiu pela responsabilização da pessoa jurídica, por fraudar a realização de atos de procedimento licitatório público e licitação pública – diretamente e, ou, mediante a atuação de seus representantes e intermediários pessoas físicas e jurídicas –, pela apresentação ao Ministério da Saúde de propostas inidôneas de fornecimento de vacinas destinadas ao combate à covid-19, incidindo nos atos lesivos

tipificados no artigo 5º, inciso IV, “b” e “d” da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993. Dessa forma, sugeri a aplicação das seguintes penalidades à Davati Medical Supply LLC:

- a. multa no valor de R\$ 127.129,28, conforme memória do cálculo constante do item V.1.1 do Relatório Final;
- b. publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, conforme item V.1.2 do Relatório Final:
  - i. 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, por 01 (um) dia;
  - ii. em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 90 dias; e
  - iii. em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 dias; e
- c. declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública por, no mínimo, 2 anos, nos termos do inciso IV do artigo 87 e dos incisos II e III do artigo 88, da Lei nº 8.666/1993.

2.18. Importa esclarecer, de pronto, que o objetivo aqui não é discutir, por exemplo, as alíquotas atribuídas pela CPAR no cálculo da multa, mas tão somente verificar se as penalidades então sugeridas respeitam os preceitos normativos e atendem aos aspectos formais.

2.19. A respeito da multa sugerida, a CPAR informou o seguinte no item V.1.1 do Relatório Final:

A multa foi calculada com base nas três etapas disciplinadas pelos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 c/c artigos 17 a 23 do Decreto nº 8.420/2015 c/c IN CGU nº 1/2015 c/c IN CGU/AGU nº 2/2018 c/c Decreto-Lei nº 1.598/1977 c/c Manual Prático CGU de Cálculo de Multa.

2.20. Nessa linha, depreende-se da leitura do Relatório Final que os ditames dos normativos citados foram seguidos e não se vislumbra excessos (para mais ou para menos) na atribuição das alíquotas dos fatos agravantes e atenuantes, não existindo, portanto, motivos a justificar que o valor da multa sugerida pela CPAR seja alterado.

2.21. O cálculo do número de dias em que a Davati deve publicar extraordinariamente a decisão administrativa sancionadora seguiu nos mesmos moldes do cálculo da alíquota e, com isso, não se observa qualquer irregularidade.

2.22. A CPAR sugeriu também a aplicação da pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, c/c art. 88, incisos II e III, da mesma lei, ficando a pessoa jurídica impossibilitada de licitar ou contratar com o poder público pelo prazo mínimo de 2 anos, e até que passe por um processo de reabilitação, no qual deve comprovar cumulativamente o escoamento do prazo, o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e a superação dos motivos determinantes da punição.

## **DA PRESCRIÇÃO**

2.23. 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.

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

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

2.25. Pois bem, os fatos assinalados nesta análise foram levados ao conhecimento da CGU por meio de notícias jornalísticas veiculadas na mídia em 29/06/2021 (SEI [2143720](#)). Assim, considerando os parâmetros da LAC, a prescrição ocorreria somente em 29/06/2026.

2.26. Com relação à Lei nº 8.666/1993, tem-se que as condutas foram praticadas entre 18/02/2021 e 09/03/2021. Dessa forma, a prescrição ocorreria em 09/03/2026.

2.27. É preciso pontuar, contudo, que o advento da instauração do PAR em análise, cuja publicação ocorreu em 25/10/2021, interrompeu o prazo prescricional da ação punitiva, nos termos do parágrafo único do art. 25 da LAC e do inciso II do art. 2º da Lei nº 9.873/1999, respectivamente:

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.

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

[...]

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

2.28. Assim, o dia 25/10/2021 deve ser considerado como sendo o termo inicial para fins de contagem do prazo prescricional, o qual, nos termos do art. 25 da LAC e do art. 1º da Lei nº 9.873/1999, é de cinco anos. Nesse rumo, a data da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva estatal em relação aos fatos ora em apuração dar-se-á em 25/10/2026.

### 3. CONCLUSÃO

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

4.2. 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.

4.3. Ademais, não se vislumbra a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a Comissão de PAR.

4.4. 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.

4.5. Considerando tratar-se de empresa estrangeira constituída nos Estados Unidos da América, sugere-se, ainda, encaminhar os autos à Advocacia-Geral da União para pleitear cooperação internacional junto à U.S. Securities and Exchange Commission (SEC) e ao U.S. Department of Justice (DoJ).

4.6. Por fim, nos termos do art. 55, II, in fine, da Portaria nº nº 3553/2019, encaminha-se a Minuta de Decisão SEI 2539702 subsequente.

4.7. À consideração superior.

0.1.



Documento assinado eletronicamente por **GIOVANNA MONTELLATO STORACE ROTA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 31/10/2022, às 17:56, 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 2529401 e o código CRC C242E216