



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. 00226/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.109161/2021-19**

**INTERESSADOS: MEDICAL SUPPLY COM E REP DE EQ MED HOSPITALARES LTDA**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)**

EMENTA: 1. Direito Administrativo. 2. Processo Administrativo de Responsabilização instaurado para apurar irregularidades na apresentação de propostas pela empresa Davati Medical Supply LC de vacinas da AstraZeneca ao Ministério da Saúde. 3. Propostas inidôneas. 4. Pessoa jurídica indiciada não possuía autorização da AstraZeneca para a venda das vacinas desta empresa. 5. Enquadramento dos fatos no art. 5º, inciso IV, alíneas “b” e “d”, da Lei nº 12.846/2013 e nos arts. 87, inciso IV, e 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993. 6. Pelo acolhimento das sugestões postas no Relatório Final da Comissão Processante, exceto quanto ao valor da penalidade de multa e à dosimetria da penalidade de publicação extraordinária da decisão condenatória. 7. Recomendação da aplicação das penalidades de multa, de publicação extraordinária da decisão condenatória e de declaração de inidoneidade.

Senhor Coordenador-Geral de Controle e Integridade Privada,

**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 Davati Medical Supply LLC (CNPJ não identificado), sociedade empresarial limitada estrangeira, com endereço na 3121 Eagles Nest St., Suite 120, Round Rock, TX 78665, Estados Unidos da América.

2. Em síntese, o presente PAR se iniciou com notícia jornalística indicando um suposto pedido de propina ao representante “informal” da Davati, Luiz Paulo Domingueti Pereira, pelo Diretor de Logística do Ministério da Saúde, Roberto Ferreira Dias, em jantar ocorrido em 25/02/2021, em que se negociava o fornecimento de vacinas contra a covid-19, pela Davati ao governo brasileiro.

3. A partir disso, a Controladoria-Geral da União instaurou uma Investigação Preliminar Sumária (IPS) para a apuração dos fatos, Processo nº 00190.105704/2021-11, abrangendo não apenas a atuação dos servidores públicos, como também das pessoas jurídicas envolvidas.

4. Em suma, a referida IPS identificou a apresentação de propostas inidôneas formuladas pela Davati ao Ministério da Saúde – diretamente ou por representantes e intermediários seus, pessoas físicas e jurídicas, formal ou informalmente designados – em tentativas de vendas de vacinas contra a covid-19 da fabricante mundial Astrazeneca; em quantidades e custos, respectivamente, de 400 milhões de doses e variando entre US\$ 3,50 a US\$ 17,50 por dose, conforme o momento da negociação.

5. A inidoneidade das propostas apurada na IPS supramencionada se revelou, principalmente, a partir de respostas da Astrazeneca a questionamentos formulados pelo Ministério da Saúde e, posteriormente, pela IPS, oportunidade na qual a empresa afirmou não haver representantes autorizados a negociar doses em seu nome para o mercado brasileiro; não haver fornecimento, venda ou distribuição de vacinas disponíveis para o setor privado; e, que, “*se alguém oferece vacinas privadas, é provável que sejam falsificadas (...) a oferta que a Davati fez deve ser considerada suspeita*”.

6. As negociações e as propostas, que não resultaram em contratação, deram-se durante os meses de fevereiro e março de 2021 e envolveram servidores do Ministério Saúde e as seguintes pessoas físicas e jurídicas: Cristiano Alberto Hossri Carvalho, representante formal da Davati, Luiz Paulo Domingueti Pereira, representante “informal” da Davati, Amilton Gomes de Paula e SENAH, representante/intermediário da Davati, Instituto Força Brasil, intermediário da Davati, Júlio Caron Advogados, representante/intermediário da Davati, e Latin Air Support LLC, sem vínculos formais aparentes com a Davati.

7. Em vista disso, esta Controladoria instaurou o presente PAR para a apuração da responsabilidade da Davati Medical Supply LLC por meio da Portaria nº 2.437, de 21/10/2021, publicada no D.O.U. de 25/10/2021 (SEI 2152442)

8. Em 08/12/2021, a Comissão Processante lavrou o Termo de Indiciação (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 praticado as seguintes condutas: a) apresentação de propostas inidôneas diretamente pela Davati, assinadas por seu CEO, Herman Cardenas; e b) apresentação de propostas inidôneas por representantes ou intermediários da Davati atuando em seu nome

9. Na sequência, a CPAR promoveu diversas tentativas de intimação da empresa acerca da instauração do PAR (SEI 2267721), dando-lhe ciência do Termo de Indiciação e concedendo-lhe o prazo de 30 dias para apresentação de defesa e ainda especificação de eventual prova a produzir.

10. Em se tratando da observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, a CPAR adotou diversas medidas para assegurar a ciência e a possibilidade de manifestação da empresa, por meio de e-mails, via postal e, por fim, via edital (SEI 2235541, SEI 2267715, SEI 2269110).
11. Contudo, mesmo após todas essas providências, a empresa não se manifestou nos autos, sendo considerada revel.
12. Em 15/06/2022, o Relatório Final elaborado pela CPAR foi concluído (SEI 2407533), sendo mantida a convicção preliminar quanto à responsabilidade da Davati e, em razão disso, foi sugerida a aplicação das penas de multa, publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.
13. 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.
14. Sequencialmente, a Corregedoria-Geral da União elaborou a Nota Técnica nº 2364/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2529401), a qual concluiu pela regularidade do PAR, entendendo que não se verificou a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a Comissão de PAR, ou seja, que as informações trazidas não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas pela Comissão, mantendo concordância com as conclusões manifestadas desta. 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.
15. Por fim, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (SEI 2581243) para análise e posterior encaminhamento ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento.

16. 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

17. 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.

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

19. 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.

20. 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.

21. 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 N° 1.

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

22. 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).

23. 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 9.784/1999.

24. Nada obstante, em face da ausência de manifestação por parte da empresa indiciada, 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).

25. 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 Davati Medical foi considerada revel e a CPAR deu continuidade aos trabalhos, passando à elaboração do Relatório Final.

26. Verifica-se, desse modo, que, em se tratando da observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, 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.

27. Tendo isso em vista, em que pese a revelia da pessoa jurídica indiciada, observou-se, no curso do processo, a obediência às garantias do contraditório e da ampla defesa, bem como do devido processo legal, estampada no evidente esforço da CPAR em garantir a ciência e a possibilidade de manifestação da empresa interessada.

## **2.3. DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCEDIMENTO**

28. O Processo Administrativo de Responsabilização foi conduzido de maneira adequada, seguindo-se o rito ordinário da Lei nº 12.846/2013.

29. 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.

30. 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**

31. 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.

32. No caso dos autos, acolhe-se a análise da Nota Técnica nº 2364/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2529401) acerca da contagem do prazo prescricional, razão pela qual cabe reproduzi-la abaixo:

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** (grifo)

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

#### 2.4.2. DO HISTÓRICO

34. 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 2205698).

##### I – BREVE HISTÓRICO

A Davati Medical Supply LLC é uma sociedade empresarial limitada estrangeira, sediada na cidade de Round Rock, Texas, EUA, atuante na área de medicamentos, cujo “CEO”, Chefe Executivo, é Herman Cardenas.

Este processo se inicia com notícia jornalística indicando de suposto pedido de propina ao representante “informal” da Davati, Luiz Paulo Domingueti Pereira, pelo Diretor de Logística do Ministério da Saúde, Roberto Ferreira Dias, em jantar ocorrido em 25/02/2021, em que se negociava o fornecimento de vacinas contra a covid-19 pela Davati ao governo brasileiro.

A partir disso, esta Controladoria instaurou uma Investigação Preliminar Sumária (IPS) para a apuração dos fatos, processo nº 00190.105704/2021-11, abrangendo não apenas a atuação dos servidores públicos como também das pessoas jurídicas envolvidas.

Em suma, referida IPS identificou a apresentação de propostas supostamente inidôneas formuladas pela Davati ao Ministério da Saúde – diretamente ou por representantes e intermediários seus, pessoas físicas e jurídicas, formal ou informalmente designados – em tentativas de vendas de vacinas contra a covid-19 da fabricante mundial Astrazeneca; em quantidades e custos, respectivamente, de 400 milhões de doses e variando entre US\$ 3,50 a US\$ 17,50 por dose, conforme o momento da negociação.

A inidoneidade das propostas se identificou principalmente a partir de respostas da Astrazeneca a questionamentos formulados pelo Ministério da Saúde e, posteriormente, pela IPS, em que essa empresa afirmou não haver representantes autorizados a negociar doses em seu nome para o mercado brasileiro; não haver fornecimento, venda ou distribuição de vacinas disponíveis para o setor privado; e, que, “*se alguém oferece vacinas privadas, é provável que sejam falsificadas (...) a oferta que a Davati fez deve ser considerada suspeita*”.

As negociações e as propostas, que não resultaram em contratação, se deram durante os meses de fevereiro e março de 2021 e envolveram servidores do Ministério Saúde e as seguintes pessoas físicas e jurídicas: Cristiano Alberto Hossri Carvalho, representante formal da Davati, Luiz Paulo Domingueti Pereira, representante “informal” da Davati, Amilton Gomes de Paula e SENAH, representante/intermediário da Davati, Instituto Força Brasil, intermediário da Davati, Júlio Caron Advogados, representante/intermediário da Davati, e Latin Air Support LLC, sem vínculos formais aparentes com a Davati.

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 Davati, diretamente, ou, por intermédio de seus representantes formais e, ou, informais no Brasil, praticou atos lesivos contra a Administração Pública.

Importante ressaltar que o artigo 2º da Lei nº 12.846/2013 confere a prerrogativa de responsabilização objetiva da pessoa jurídica “*pelos atos lesivos praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não*”; isto é, a Davati poderá responder pelos atos lesivos praticados por seus representantes, independentemente de culpa, ciência ou de ter, de qualquer modo, concorrido para a prática dos ilícitos.

Ademais, registre-se, por oportuno, que a Lei nº 12.846/2013 também se aplica “*a sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente*”, conforme dispõe o parágrafo único do artigo primeiro.

Diante disso, em 25/10/2021, esta Controladoria instaurou o presente Processo Administrativo de Responsabilização – PAR nº 00190.109161/2021-19, para a apuração da responsabilidade da Davati Medical Supply LLC, cabendo destacar que estão sendo averiguadas em processos administrativos próprios as responsabilidades específicas das pessoas jurídicas SENAH, IFB, Julio Caron Advogados e Latin Air Support LLC, assim como a responsabilidade dos servidores públicos envolvidos.

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

#### 2.4.3. DA ANÁLISE DO TERMO DE INDICIAÇÃO E DO RELATÓRIO FINAL

##### A) Termo de Indiciação (SEI 2205698) e respectivas provas arrecadadas no processo.

36. Conforme o Termo de Indiciação, a Comissão Processante apontou que a empresa indiciada fraudou a realização de atos de procedimento licitatório público e licitação pública – diretamente ou mediante a atuação de seus representantes e intermediários pessoas físicas e jurídicas –, pela apresentação ao Ministério da Saúde de propostas inidôneas (fictícias; falsas) de fornecimento de vacinas destinadas ao combate à Covid-19.

37. Tal como discorrido pela CPAR no Termo de Indiciação, a inidoneidade na apresentação das propostas de fornecimento de vacinas da Astrazeneca ao Ministério da Saúde ficou evidenciada por declarações da própria Astrazeneca quanto a não haver representantes autorizados a negociar doses em seu nome para o mercado brasileiro, não haver fornecimento, venda ou distribuição de vacinas disponíveis para o setor privado e que, “*se alguém oferece vacinas privadas, é provável que sejam falsificadas (...) a oferta que a Davati fez deve ser considerada suspeita*”.

38. A CPAR verificou que as propostas inidôneas apresentadas pela indiciada ao Ministério da Saúde foram, em quantidades e custos, respectivamente, de 400 milhões de doses e com variação entre US\$ 3,50 a US\$ 17,50 por dose, conforme o momento da negociação. Nesse contexto, a título de fundamentação probatória, a Comissão Processante se baseou na Nota Técnica nº 2.489/2021 (SEI 2145142), correspondente ao Relatório da IPS instaurada nesta Controladoria, aprovado por meio do Despacho COREP (SEI 2145144), Despacho DIREP (SEI 2145145) e Despacho CRG (SEI 2145146).

39. Em vista disso, no Termo de Indiciação, a Comissão Processante fundamentou a indicição da acusada em, basicamente, dois tópicos a) propostas inidôneas apresentadas *diretamente* pela Davati; e b) propostas inidôneas apresentadas por *representantes ou intermediários* da Davati atuando em seu nome, conforme transcrito abaixo.

#### **- Propostas inidôneas apresentadas *diretamente* pela Davati**

Neste tópico são tratadas essencialmente as três propostas apresentadas pela Davati diretamente, assim consideradas aquelas que contém assinatura do “CEO” da empresa, Herman Cárdenas, as quais foram datadas de 26/02/2021, 01/03/2021 e 05/03/2021.

A primeira proposta, datada de 26/02/2021, teve sua apresentação ao Ministério da Saúde intermediada por Cristiano Alberto Horssi Carvalho e Luiz Paulo Domingueti Pereira, conforme atestam mensagens trocadas entre eles e o CEO da Davati (SEI [2144092](#)).

A proposta era de oferta de 400 milhões de doses de vacinas da Astrazeneca, a US\$ 3,50 por dose e foi endereçada ao Diretor de Logística do Ministério da Saúde, Roberto Ferreira Dias, acompanhada de outros documentos (SEI [2144092](#), fls. 05-07 e fls. 09; SEI [2144847](#), fls. 31-33).

Nesta oportunidade, Cristiano Carvalho atuou como representante autônomo de vendas de vacinas no Brasil, formalmente designado pela Davati através de “credential letter” (carta de credenciamento), de 01/03/2021 (SEI [2144005](#), fls. 08; SEI [2144847](#), fls. 03).

[...]

A segunda proposta da Davati, datada de 01/03/2021, é similar a primeira, salvo que endereçada ao Secretário-Executivo do Ministério da Saúde (SEI [2144847](#), fls. 28-30)

Por sua vez, a terceira proposta da Davati, consta datada de 05/03/2021 e foi novamente dirigida ao Secretário-Executivo do Ministério da Saúde; mas, desta feita, sua apresentação se deu por intermédio de Amilton Gomes de Paula, presidente da associação privada Secretaria de Assuntos Humanitários, SENAH, e, o valor por dose passou dos US\$ 3,50 para US\$ 17,50 (SEI [2144092](#), fls. 10 e 15-17).

#### **- Propostas inidôneas apresentadas por *representantes ou intermediários* da Davati atuando em seu nome**

As primeiras propostas de fornecimento de vacinas da Astrazeneca ao governo brasileiro vieram da pessoa jurídica estrangeira Latin Air Support LLC e se deram por carta proposta de 18/02/2021, em reunião na Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde em 22/02/2021 e em carta proposta de 22/02/2021 (SEI [2144111](#), fls. 11-35; SEI [2144847](#), fls. 23-26 e fls. 33-35; SEI [2144092](#), fls. 62-63).

Nessa ocasião, as propostas eram de fornecimento de 400 milhões de doses, a um custo de US\$ 3,97 por dose.

Conquanto não se tenham identificado vínculos formais entre referida empresa e a Davati, fato é que as propostas apresentadas por essa empresa foram intermediadas por Cristiano Carvalho, Luiz Domingueti e pela SENAH, conforme atestam *emails* e registros de reuniões (SEI [2144092](#), fls. 65-69 e 72; SEI [2143989](#); SEI [2144847](#), fls. 33-35 e 37-38).

Tal qual já se esmiuçou, tais pessoas viriam a se apresentar em momento próximo posterior como representantes da Davati para o fornecimento das mesmas vacinas e nas mesmas quantidades – coincidência que indicaria um possível relacionamento entre as fontes originárias das propostas; o que, em princípio, não permite concluir por uma responsabilidade imediata da Davati, de modo que, aqui, tal fato consta como mero relato para a compreensão da sequência dos eventos.

Em 09/03/2021 surge mais uma proposta de fornecimento de vacinas apresentada em nome de um suposto representante da Davati, o escritório de advocacia Júlio Caron Advogados (SEI [2143871](#), fls. 22-42).

A proposta era de fornecimento de 300 milhões de doses e foi feita *poremail*, acompanhada de um documento denominado “*non-circumvention and non-disclosure agreement*” que credenciaria tal escritório a representar a Davati em negociações relacionadas a vacinas (SEI [2143871](#), fls. 24-31; SEI [2144110](#), fls. 4-8; SEI [2144111](#), fls. 44-58).

Por fim surgem as propostas apresentadas pela SENAH e suas intervenções em favor da Davati, agendando reuniões e encaminhando *emails* aos servidores públicos envolvidos.

Há uma “carta” da SENAH de 22/02/2021 informando sobre a disponibilidade de vacinas da Astrazeneca e citando a Davati como responsável pelo fornecimento (SEI [2144847](#), fls. 42); e, há um agendamento de reunião com o Ministério da Saúde em 29/03/2021 informando da parceria da SENAH com a Davati e da disponibilidade de lotes de vacinas da Astrazeneca (SEI [2144111](#) fls. 26-27).

40. Desse modo, de acordo com Termo de Indiciação, as condutas perpetradas pela pessoa jurídica Davati Medical Supply LLC enquadram-se 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 fraudar a realização de atos de procedimento licitatório público e licitação pública – diretamente e 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.

## **B) Da revelia da Davati Medical Supply LLC**

41. 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 9.784/1999. Apesar disso, a empresa acusada não se manifestou nos autos.
42. Em face da ausência de manifestação por parte da empresa indiciada, 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), o que, também, foi infrutífero.
43. Sendo assim, inobstante as diversas tentativas de intimação, a pessoa jurídica indiciada Davati Medical não se apresentou ao processo e, portanto, não houve defesa escrita, de modo que a empresa foi considerada revel. Em razão disso, o processo teve curso regularmente sem a manifestação da empresa processada.

## **C) Da análise do Relatório Final (SEI 2407533)**

44. Tendo em vista que a empresa indiciada foi considerada revel, a Comissão Processante, no Relatório Final, concluiu que as constatações retiradas do conjunto probatório dos autos comprovam a prática dos atos lesivos atribuídos à Davati, nos mesmos termos que foram consignadas no Termo de Indiciação.
45. Nesse sentido, cotejando os elementos probatórios constantes dos autos deste PAR – em especial, a Nota Técnica nº 2.489/2021 (SEI 2145142), correspondente ao Relatório da IPS instaurada nesta Controladoria – e as análises da Comissão Processante, manifesto concordância com as suas conclusões.
46. Desse modo, entendo que o principal ponto a ser levado em consideração na análise deste PAR e que foi muito bem apontado e fundamentado pela CPAR é o fato de que a indiciada apresentou proposta de vacina da AstraZeneca ao Ministério de Saúde mesmo sem possuir qualquer garantia ou acordo com o referido laboratório. Ressalte-se, nesse contexto, que a própria AstraZeneca, em resposta ao ofício nº 13150/2021/DIREP/CRG/CGU, Processo nº. 00190.105750/2021-10, afirmou que "*o foco atual da AstraZeneca é cumprir seus compromissos globais substanciais com os governos e organizações internacionais de saúde, o mais rápido possível para ajudar a acabar com a pandemia; como tal não existe atualmente nenhum fornecimento, venda ou distribuição da vacina pelo setor privado. Se alguém oferecer vacinas privadas, provavelmente são falsificadas, portanto, devem ser recusadas e informadas às autoridades de saúde locais. Gostaria, portanto, de informar que a oferta que a Davati fez deve ser considerada suspeita*" (SEI 2143978, fl. 46) (grifo e tradução).
47. Revela-se, portanto, que os atos ilícitos praticados pela empresa indiciada relacionam-se à apresentação de propostas inidôneas, diretamente ou com auxílio de empresas intermediárias, na tentativa de fraudar eventual procedimento licitatório para aquisição de vacinas no âmbito do Ministério da Saúde. Para reforçar: a inidoneidade das propostas advém do fato de que a empresa indiciada não possuía autorização alguma para a comercialização das doses de vacina AstraZeneca, o que torna as propostas falsas, fraudulentas.
48. Importa mencionar, ainda, que a fraude a procedimentos licitatórios independe da demonstração de ocorrência de dano ao erário ou qualquer outro resultado material. Nesse sentido, ainda que o Ministério da Saúde não tenha aceitado as propostas inidôneas da empresa indiciada, a intenção das legislações aplicáveis ao presente PAR é a proteção da probidade nas relações com a Administração Pública. Sendo assim, a apresentação das propostas inidôneas pela Davati Medical configura-se, por si só, a infração administrativa, cuja consumação não depende de resultado material.
49. O ato de fraude, portanto, deu-se na proposta fictícia (não embasada na realidade). A proposta, por sua vez, é ato que faz parte do procedimento licitatório, ainda mais no contexto pandêmico, em que várias regras licitatórias foram flexibilizadas pela Lei nº 14.124, de 10 de março de 2021. Assim, ainda que tal proposta não tenha acarretado contratação ou prejuízo financeiro direto à Administração, o fato de ser uma proposta falsa a torna fraudulenta, não cabendo a esta análise sondar as intenções por trás de tal ato.
50. A fraude foi reiterada não somente por meio de propostas por escrito, mas também por meio de informações falsas prestadas em viva-voz, como por exemplo em reunião realizada no Ministério da Saúde em que o senhor Cristiano Carvalho, representante da Davati, afirmou que teria 400 milhões de doses da AstraZeneca para pronta entrega (SEI 2144111, fl. 18).
51. Em vista do exposto, manifesto concordância com a sugestão da Comissão Processante deste PAR sobre a responsabilização da pessoa jurídica indiciada Davati Medical Supply LLC pela apresentação de propostas inidôneas por si própria, diretamente, bem como por seus representantes formal ou informalmente constituídos, ao Ministério da Saúde, relativa à venda não autorizada de vacinas da AstraZeneca no contexto da crise sanitária causada pela pandemia da Covid-19.

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

52. Tal como sugerido pela Comissão Processante, no que se refere à apresentação de propostas inidôneas pela indiciada Davati Medical Supply LLC ao Ministério da Saúde relacionadas à comercialização não autorizada de vacinas da AstraZeneca, a referida conduta enquadra-se no art. 5º, inciso IV, alíneas “b” e “d”, da Lei nº 12.846/2013 e nos arts. 87, inciso IV, e 88, incisos II e III, 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:

[...]

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

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

[...]

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

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

53. 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.

54. Nesse sentido, o art. 190 da Nova Lei de Licitações foi expresso ao estabelecer o princípio do *tempus regit actum* (o tempo rege a ação), o qual define que os atos jurídicos se regem pela lei da época em que ocorreram. Desse modo, considerando que a apresentação das propostas inidôneas pela indiciada, diretamente ou mediante intermediários, ocorreu entre fevereiro e março de 2021, ou seja, antes da entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, o regime jurídico a ser aplicado à Davati Medical deve ser o da Lei nº 8.666/1993, o que justifica o enquadramento da empresa nos arts. 87, inciso IV, e 88, incisos II e III da referida norma.

#### **2.4.5. DA DOSIMETRIA DA PENA**

55. 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, a saber: (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.

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

57. A multa foi calculada pela CPAR com fundamento nas três etapas descritas nos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 e 20 a 27 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.

58. De início, cumpre destacar que o Relatório Final e os trabalhos da Comissão Processante foram encerrados em 15 de junho de 2022 (SEI 2407785), data em que ainda estava vigente o Decreto nº 8.420/2015. Portanto, deve ser aplicado o regulamento de 2015, ainda mais tendo em vista o que dispõe o artigo 69 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022<sup>[1]</sup>.

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

60. Com relação à primeira etapa, a base de cálculo apontada pela CPAR foi de R\$ 1.155.720,72 (um milhão e cento e cinquenta e cinco mil e setecentos e vinte reais e setenta e dois centavos), faturamento anual estimável da pessoa jurídica indiciada com base nas informações consignadas na Nota Técnica nº 2.489/2021 (SEI 2145142), tendo em vista que se trata de empresa estrangeira sobre a qual não há quaisquer informações referentes ao valor do seu faturamento bruto no ano anterior ao da instauração ao PAR, nem o valor do faturamento no ano em que ocorreu o ato lesivo.

61. Quanto à segunda etapa, a alíquota sugerida pela CPAR foi de 11% da base de cálculo, valor equivalente à diferença entre 12,5% dos fatores de agravamento e 1,5% dos fatores de atenuação. A alíquota de 12,5% dos fatores de agravamento é um dos pontos do qual discordo do entendimento da Comissão Processante, especificamente com relação ao fator "interrupção de serviço ou obra", cuja alíquota atribuída pela CPAR foi de 4%, com a justificativa de que "*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*".

62. Com a licença para discordar, entendemos que não há elementos probatórios concretos nos autos deste PAR que comprovem que a apresentação de propostas inidôneas de vacinas pela indiciada tenha interrompido ou, por amor ao debate, pois o

atraso não é previsto na norma como agravante, mesmo acarretado atrasos na aquisição dos imunizantes. Com efeito, seria adequada a indicação pela CPAR de quais foram as dificuldades de planejamento enfrentadas e os atrasos na aquisição. Tal conclusão se robustece ainda mais, na medida em que desde o dia 27 de janeiro de 2021 o Ministério da Saúde já sabia que não havia no Brasil qualquer representante autorizado a negociar doses da vacina em nome da AstraZeneca (SEI 2144111, fl. 36).

63. Além disso, interromper um serviço pressupõe a paralisação de algo que já estava em andamento. Salvo melhor juízo, a previsão regulamentar busca penalizar com maior gravidade os atos ilícitos que causem a paralisação em um serviço ou obra que já estão em andamento ou estão sendo prestados, o que não restou demonstrado nos autos.

64. Por essa razão, discordamos da sugestão de aplicação, pela CPAR, do fator de agravamento relacionado à interrupção de serviço ou obra, pois seria necessária uma demonstração de efetiva interrupção do serviço para a configuração da agravante.

65. Na terceira etapa, a Comissão Processante definiu, devidamente, os limites mínimo e máximo, respectivamente, em R\$ 6.000,00 (seis mil reais) e R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), nos termos do parágrafo único do art. 21 do Decreto nº 11.129/2022.

66. Sendo assim, caso o presente parecer seja acolhido, a pessoa jurídica Davati Medical Supply LLC deve pagar multa de R\$ 80.900,45 (oitenta mil, novecentos reais e quarenta e cinco centavos), resultante da multiplicação da base de cálculo, de R\$ 1.155.720,72, pela alíquota de 7%, valor que se enquadra entre os limites mínimo (R\$ 6.000,00) e máximo (R\$ 60.000.000,00).

67. No que se refere à publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, 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.

68. 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 5% e menor ou igual a 7,5%, como ocorreu no presente caso, em que a alíquota resultante foi de 7%, o Manual referenciado define o prazo de 60 (sessenta) dias, dosimetria que sugerimos para o presente caso, em substituição à proposta de 90 (noventa dias) contida no relatório final.

69. 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, incisos II e III, da referida norma, uma vez que apresentou propostas inidôneas (falsas; fraudulentas) de vacinas contra a Covid-19 ao Ministério da Saúde tendo, portanto, demonstrado não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude dos atos ilícitos praticados.

70. 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

71. Pelo exposto, como manifestado no Relatório Final, com fundamento no conjunto probatório que forma este PAR, restou evidenciada a apresentação de propostas inidôneas (falsas; fraudulentas) pela pessoa jurídica Davati Medical Supply LLC (CNPJ não identificado), tanto diretamente quanto por seus representantes formal ou informalmente constituídos, ao Ministério da Saúde, relativa à venda não autorizada de vacinas da AstraZeneca no contexto da crise sanitária causada pela pandemia da Covid-19, 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 II e III, da Lei nº 8.666/1993.

72. Portanto, 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, concorda-se com o Relatório Final da CPAR (SEI 2407533) e com a manifestação da Nota Técnica nº 2364/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2529401), aprovado pelo DESPACHO COREP - ACESSO RESTRITO (SEI 2539862) e pelo DESPACHO DIREP (SEI 2566707), **exceto** no que se refere ao valor da penalidade de multa e à dosimetria da penalidade de publicação extraordinária da decisão condenatória, no sentido de **RECOMENDAR** à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica Davati Medical Supply LLC:

a) da pena de **multa** no valor de R\$ 80.900,45 (oitenta mil, novecentos reais e quarenta 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, em que 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 (um) dia;

– em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, **pelo prazo de 60 (sessenta) dias**;



– em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 (trinta) dias; e

c) da pena de **declaração de inidoneidade**, com fundamento no art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, em que 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 (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.

73. 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 estimadas;
3. Valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração: não foi possível estimar.

74. 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 a sua esfera de sua competência;
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 a sua esfera de sua competência.

75. É o parecer.

À consideração da Senhora Coordenadora-Geral de Transparência, Integridade Pública e Processo Disciplinar.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

*[Documento assinado eletronicamente]*

ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA  
ADVOGADO 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) 00190109161202119 e da chave de acesso 186b96e3

Notas

1. <sup>^</sup> *Art. 69. As disposições deste Decreto se aplicam imediatamente aos processos em curso, resguardados os atos praticados antes de sua vigência.*



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, 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 1215179484 e chave de acesso 186b96e3 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-02-2024 12:13. Número de Série: 65437255745187764576406211080. 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 CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

**DESPACHO n. 00062/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.109161/2021-19**

**INTERESSADOS: MEDICAL SUPPLY COM E REP DE EQ MED HOSPITALARES LTDA**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)**

1. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, o excelente **PARECER n. 00226/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Advogado da União ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, que analisou Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado contra a pessoa jurídica **Davati Medical Supply LLC** (CNPJ não identificado), e no qual se identificou a apresentação de propostas inidôneas formuladas pela Davati ao Ministério da Saúde – diretamente ou por representantes e intermediários seus, pessoas físicas e jurídicas, formal ou informalmente designados – em tentativas de vendas de vacinas contra a covid-19 da fabricante mundial Astrazeneca; em quantidades e custos, respectivamente, de 400 milhões de doses e variando entre US\$ 3,50 a US\$ 17,50 por dose, conforme o momento da negociação.
2. A inidoneidade das propostas se revelou, principalmente, a partir de respostas da Astrazeneca a questionamentos formulados pelo Ministério da Saúde e pelos investigadores, oportunidade na qual a empresa **afirmou** não haver representantes autorizados a negociar doses em seu nome para o mercado brasileiro; não haver fornecimento, venda ou distribuição de vacinas disponíveis para o setor privado; e, **que, “se alguém oferece vacinas privadas, é provável que sejam falsificadas (...) a oferta que a Davati fez deve ser considerada suspeita”**.
3. Observe-se que a indiciada apresentou proposta de vacina da AstraZeneca ao Ministério de Saúde mesmo sem possuir qualquer garantia ou acordo com o referido laboratório. Revela-se, portanto, que os atos ilícitos praticados pela empresa indiciada relacionam-se à apresentação de propostas inidôneas, diretamente ou com auxílio de empresas intermediárias, na tentativa de fraudar eventual procedimento licitatório para aquisição de vacinas no âmbito do Ministério da Saúde. Para reforçar: a inidoneidade das propostas advém do fato de que a empresa indiciada não possuía autorização alguma para a comercialização das doses de vacina AstraZeneca, o que torna as propostas falsas, fraudulentas.
4. Como bem ressaltado no Parecer ora aprovado, a fraude a procedimentos licitatórios independe da demonstração de ocorrência de dano ao erário ou qualquer outro resultado material. Nesse sentido, ainda que o Ministério da Saúde não tenha aceitado as propostas inidôneas da empresa indiciada, a intenção das legislações aplicáveis ao presente PAR é a proteção da probidade nas relações com a Administração Pública. Sendo assim, a apresentação das propostas inidôneas pela Davati Medical configura-se, por si só, a infração administrativa, cuja consumação não depende de resultado material.
5. O ato de fraude, portanto, deu-se na proposta fictícia (não embasada na realidade). A proposta, por sua vez, é ato que faz parte do procedimento licitatório, ainda mais no contexto pandêmico, em que várias regras licitatórias foram flexibilizadas pela Lei nº 14.124, de 10 de março de 2021. Assim, ainda que tal proposta não tenha acarretado contratação ou prejuízo financeiro direto à Administração, o fato de ser uma proposta falsa a torna fraudulenta.
6. A fraude foi reiterada não somente por meio de várias propostas por escrito, mas também por meio de informações falsas prestadas em viva-voz, como por exemplo em reunião realizada no Ministério da Saúde em que o senhor Cristiano Carvalho, representante da Davati, quando este afirmou que teria 400 milhões de doses da AstraZeneca para pronta entrega (SEI 2144111, fl. 18).
7. Também concordo com o parecerista em relação ao único ponto de discordância dele com a CPAR, qual seja, quanto à inaplicabilidade, na espécie, da agravante relativa ao fator "interrupção de serviço ou obra", cuja alíquota atribuída pela CPAR foi de 4%, com a justificativa de que "*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*". Ora, não há elementos probatórios concretos nos autos deste PAR que comprovem que a apresentação de propostas inidôneas de vacinas pela indiciada tenha *interrompido* ou mesmo acarretado atrasos na aquisição dos imunizantes. Além disso, *interromper um serviço* pressupõe a paralisação de algo *que já estava em andamento*. A previsão regulamentar busca penalizar com maior gravidade os atos ilícitos que causem a paralisação em um serviço ou obra que já estão em andamento ou estão sendo prestados, o que não ocorreu no caso em tela.
8. Quanto à dosimetria da pena de 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 5% e menor ou igual a 7,5%, como ocorreu no presente caso, em que a alíquota resultante foi de 7%, o Manual referenciado define o prazo de 60 (sessenta) dias, dosimetria que sugerimos, acompanhando o parecerista, para o presente caso, em substituição à proposta de 90 (noventa dias) contida no relatório final.
9. Finalmente, cumpre registrar que, com relação à penalidade prevista na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, manifestamos 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, incisos II e III, da referida norma, uma vez que a DAVATI apresentou propostas inidôneas (falsas; fraudulentas) de vacinas contra a Covid-19 ao Ministério da Saúde tendo, portanto, demonstrado não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude dos atos ilícitos praticados.

10. Assim sendo, restou evidenciada a apresentação de propostas inidôneas (falsas; fraudulentas) pela pessoa jurídica Davati Medical Supply LLC (CNPJ não identificado), tanto diretamente quanto por seus representantes formal ou informalmente constituídos, ao Ministério da Saúde, relativa à venda não autorizada de vacinas da AstraZeneca no contexto da crise sanitária causada pela pandemia da Covid-19, **conduta que enseja o enquadramento dos atos da empresa no art. 5º, inciso IV, alíneas “b” e “d”, da Lei nº 12.846/2013 e no art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993.**

11. Portanto, concordamos com o Parecer ora aprovado, com o Relatório Final da CPAR (SEI 2407533) e com a manifestação da Nota Técnica nº 2364/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2529401), aprovado pelo DESPACHO COREP - ACESSO RESTRITO (SEI 2539862) e pelo DESPACHO DIREP (SEI 2566707), **exceto** no que se refere ao valor da penalidade de multa e à dosimetria da penalidade de publicação extraordinária da decisão condenatória, no sentido de **RECOMENDAR** à autoridade julgadora a **aplicação à pessoa jurídica Davati Medical Supply LLC:**

a) da pena de **multa** no valor de R\$ 80.900,45 (oitenta mil, novecentos reais e quarenta 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, devendo a empresa promover tal publicação, 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 (um) dia;

– em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 60 (sessenta) dias;

– em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 (trinta) dias; e

c) da pena de **declaração de inidoneidade**, com fundamento no art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, em que 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 (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.

12. À consideração superior.

Brasília, 7 de março de 2024.

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) 00190109161202119 e da chave de acesso 186b96e3

---



---

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 1430404574 e chave de acesso 186b96e3 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: 07-03-2024 00:25. Número de Série: 65437255745187764576406211080. 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. 00066/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.109161/2021-19**

**INTERESSADOS: MEDICAL SUPPLY COM E REP DE EQ MED HOSPITALARES LTDA**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)**

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do Despacho n°. 00062/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o Parecer n°. 00226/2023/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, 12 de março 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) 00190109161202119 e da chave de acesso 186b96e3



---

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 1436406016 e chave de acesso 186b96e3 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: 12-03-2024 19:29. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---