



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE E INTEGRIDADE PRIVADA
SIG 4 ANDAR

PARECER n. 00196/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.109231/2021-21

INTERESSADOS: JÚLIO CARON ADVOGADOS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA: 1. Direito Administrativo. 2. Processo Administrativo de Responsabilização instaurado para apurar irregularidades na subvenção, pela indiciada, à apresentação de propostas pela empresa Davati Medical Supply LC de vacinas da AstraZeneca ao Ministério da Saúde. 3. Propostas inidôneas. 4. Empresa indiciada se apresentou como representante da pessoa jurídica Davati Medical Supply LC. 5. A empresa Davati Medical não possuía autorização da AstraZeneca para a venda das vacinas desta empresa. 6. Enquadramento dos fatos no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, e nos arts. 87, inciso IV, e 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993. 7. Pelo acolhimento das sugestões postas no Relatório Final da Comissão Processante, exceto quanto à alíquota referente aos fatores de agravamento e de atenuação.. 8. Recomendação da aplicação das penalidades de multa em seu patamar mínimo, 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 Júlio Caron Advogados, CNPJ nº 06.348.905/0001-33.

2. Em síntese, os fatos apurados referem-se a irregularidades que teriam sido praticadas pela pessoa jurídica doravante denominada CARON ADVOGADOS. Conforme apontado pela Comissão Processante, a Júlio Caron Advogados, participou e colaborou com atos ilícitos em fraudes quando da apresentação de propostas pela DAVATI em ofertas de vacinas contra a Covid-19 ao Ministério da Saúde. Tais irregularidades foram reveladas em notícias veiculadas pela imprensa nacional pela reportagem na Folha UOL em 29.06.2021, com o título "*EXCLUSIVO: Governo Bolsonaro pediu propina de US\$ 1 por dose, diz vendedor de vacina Representante da empresa Davati Medical Supply afirmou à repórter Constança Rezende que proposta partiu de Roberto Dias, diretor do Ministério da Saúde*" (SEI I 2146525).

3. Diante disso, em 30/06/2021, a Controladoria-Geral da União por meio do Despacho DIRAP, de 30/06/2021 (SEI 2146532), instaurou Investigação Preliminar Sumária (IPS) relatada na Nota Técnica nº 2489, de 27/09/2021 (SEI 2146665). As irregularidades envolvendo ofertas irregulares de vacinas contra Covid-19 também foram investigadas e constatadas pela CPI do Senado Federal.

4. Com relação ao andamento, este PAR foi instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) pela Portaria CRG/CGU nº 2456, de 21/10/2021, publicada no DOU nº 201, de 25/10/2021 (SEI 2152415). Após diligências preliminares e no curso da instrução, foram juntados documentos provenientes, especialmente, da Investigação Preliminar Sumária (SEI 2146665), AstraZeneca (SEI 2205216) e diversos documentos da CPI da Covid-19 do Senado Federal.

5. Seguidamente, após aprovação da NT 2489 por meio do Despacho COREP (SEI 2146666), Despacho DIREP (SEI 2146667) e Despacho CRG (SEI 2146668), o Processo Administrativo de Responsabilização foi instaurado por meio da Portaria CRG nº 2.456/2021, publicada no D.O.U. de 25/10/2021 (SEI 2152415).

6. O Termo de Indiciação lavrado pela Comissão Processante ocorreu em 09/12/2021 (SEI 2206758), tendo sido encaminhado para Júlio Caron Advogados por e-mail de 11/01/2021 (SEI 2239502), tendo sido recebido pelo destinatário em 12/01/2021 (SEI 2240535). No indiciamento, a CPAR entendeu que "*há indícios de que a CARON ADVOGADOS ao ter subvencionado e auxiliado a DAVATI MEDICAL SUPPLY na prática dos atos lesivos referentes à apresentação de propostas inidôneas de venda de vacinas contra Covid-19, incidiu nos atos lesivos tipificados no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção – LAC) e enquadramento no art. 88, incisos II e III, c/c art. 87, inciso IV, todos da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações)*".

7. A Comissão intimou a pessoa jurídica Júlio Caron Advogados para ciência do Termo de Indiciação em 11/01/2022 (SEI 2239502), tendo sido acusado o recebimento pela Caron Advogados em 12/01/2022 (SEI 2240535) para apresentar defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias, nos termos previstos no art. 16 da IN CGU nº 13/2019. A pessoa jurídica juntou petição protocolada em 02/02/2022 (SEI 2261378), e juntada (SEI 2261383).

8. Na petição protocolada em 02/02/2022, a defesa da indiciada requereu, dentre outros pedidos, o acolhimento da preliminar de cerceamento do direito de defesa e a suspensão do prazo para apresentação da defesa prévia enquanto perdurassem os

efeitos da pandemia.

9. A Comissão Processante, por sua vez, indeferiu o pedido de suspensão do prazo para apresentar defesa. Contudo, concedeu, de ofício, a dilação de prazo de defesa até 12/03/2022, improrrogável, para apresentação da defesa escrita pela pessoa jurídica Júlio Caron Advogados e por seu titular, (SEI 2266107), oportunidade em que a indiciada, novamente, alegou que estava impossibilitada de apresentar a sua defesa (SEI 2302906).

10. Em seguida, em 10/05/2022, conforme disposto no art. 21 da IN CGU nº 13/2019, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização elaborou o Relatório Final (SEI 2365179), no qual manteve a convicção preliminar e sugeriu a aplicação das penalidades de multa, no valor de R\$ 6.000,00, 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.

11. 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 indiciada a possibilidade de se manifestar quanto ao Relatório Final produzido pela Comissão, no prazo de 10 (dez) dias (SEI 2367696 e 2371790). Ciente da decisão (SEI 2381055 e 2381087), a pessoa jurídica indiciada usufruiu de tal faculdade e apresentou suas Alegações Finais (SEI 2381060) dentro do prazo previsto no art. 22 da IN CGU nº 13/2019.

12. Sequencialmente, a Corregedoria-Geral da União elaborou a Nota Técnica nº 1882/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2485413), 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.

13. Por fim, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (SEI 2562199) para análise e encaminhamento posterior ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento.

14. 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

15. 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.

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

17. 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.

18. 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.

19. 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

20. 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).

21. 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 n° 13/2019.

22. A pessoa jurídica acusada foi devidamente citada no dia 11/01/2022.

23. A pessoa jurídica Júlio Caron Advogados apresentou defesa escrita em 02/02/2022 (SEI 2261378), diante das supostas irregularidades apontadas pela Comissão, garantindo o contraditório e a ampla defesa dos interessados em face das possíveis responsabilidades oriundas da presente apuração.

24. A defesa e as respectivas documentações foram devidamente analisadas pela CPAR, conforme consta no Relatório Final (SEI 2365179).

25. Por fim, a indiciada teve a oportunidade de apresentar alegações finais, a qual usufruiu de tal faculdade no prazo previsto no art. 22 da IN CGU n° 13/2019 (SEI 2381060).

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 n° 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 n° 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 n° 1882/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2485413) acerca da contagem do prazo prescricional, razão pela qual cabe reproduzi-la abaixo:

2.2.7. Nos termos do art. 25 da Lei n° 12.846/2013, prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas a LAC, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Desse modo, a Administração Pública tem 5 (cinco) anos, contados da data da ciência da infração. No presente caso, pode-se considerar que a ciência da infração pela CGU ocorreu em **29.06.2021**, oriunda da reportagem do jornal da Folha de São Paulo com o título "*EXCLUSIVO: Governo Bolsonaro pediu propina de US\$ 1 por dose, diz vendedor de vacina*". Em tese, teria até **29.06.2026** para responsabilizar a empresa e demais envolvidos em razão dos atos ilícitos e lesivos praticados descritos na Lei Anticorrupção, sem levar em consideração eventual aplicação da prescrição penal.

[...]

2.2.11. Verifica-se que os atos lesivos foram levados ao conhecimento da CGU por meio das notícias jornalísticas

amplamente veiculadas na mídia, reportagem do jornal da Folha de São Paulo, em **29.06.2021** (SEI I 2146525), relativamente à suposta solicitação do pagamento de propina pelo então diretor de Logística do Ministério da Saúde, Sr. Roberto Ferreira Dias, data a partir da qual se inicia o decurso de 5 (cinco) anos para a instauração do Processo Administrativo de Responsabilização. Desse modo, em caso de aplicação da Lei nº 12.846/2013, a apuração dos fatos prescreverão em **29.06.2026**, conforme se extrai do artigo 25 da LAC.

2.2.13. Contudo, a Comissão identificou infrações à **Lei nº 8.666/93**, e para a aplicação das sanções da Lei de Licitações, 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.”

2.2.15. De acordo com os elementos de informação juntados aos autos, as supostas ilicitudes teriam sido praticadas pelos entes privados no período compreendido de **18.01.2021**, quando da apresentação da proposta de vacina AstraZeneca pela DAVATI MEDICAL SUPPLY a **26.02.2021**, quando da apresentação da proposta da vacina Janssen pela DAVATI. Dessa forma, a prescrição só ocorreria em **26.02.2026**.

2.2.18. No caso vertente, as irregularidades apuradas envolvem a pessoa jurídica Júlio Caron Advogados por ter auxiliado e subvencionado em movimentos de apoio na qualidade de intermediários "representantes informais" em parceria com a DAVATI para apresentar propostas com ofertas de vacinas contra a Covid-19 sem permissão, autorização ou conhecimento do Laboratório AstraZeneca em negociações paralelas de contrato bilionário para aquisição de vacinas pelo Ministério da Saúde (IPS - SEI VIII 2146665 NT 2489/2021/COREP, 27.09.2021, fls. 7/9).

2.2.20. Por meio do Despacho DIRAP, de 30.06.2021 (SEI I 2146532) foi instaurada investigação nos seguintes termos "INSTAURO .. art. 7º da Instrução Normativa CRG/CGU nº 08/2020, Investigação Preliminar Sumária - IPS para apuração dos fatos constantes do Despacho COAC nº 2008452". Concluída a Investigação Preliminar Sumária (IPS) (SEI VIII 2146665) por meio da Nota Técnica nº 2489/2021/COREP, foi proposta a instauração de Processo administrativo de Responsabilização. Ato contínuo, por meio da Portaria CRG nº 2.456, de 21.10.2021, publicada no DOU nº 201, de **25.10.2021**, (SEI VIII 2152415), o PAR foi instaurado e concluído em 10.05.2022, o que significa que o processo foi iniciado e concluído dentro do prazo prescricional da Lei nº 12.846/2013, art. 25.

2.2.22. Verifica-se, portanto, que o presente Processo Administrativo de Responsabilização foi deflagrado dentro do prazo para a aplicação das penalidades propostas, e teria até **26.02.2026**, eis que com a instauração do processo ocorreu a interrupção do prazo prescricional e uma nova contagem se iniciou.

32. Pelas razões apresentadas, que se demonstram suficientes, 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 2206758):

2. Trata-se do Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica (PAR) nº 00190.109231/2021- 21, instaurado com o objetivo de apurar condutas da pessoa jurídica JÚLIO CARON ADVOGADOS, CNPJ 06.348.905/0001-33, sociedade simples, doravante denominada CARON ADVOGADOS, que teria subvencionado e auxiliado a DAVATI MEDICAL SUPPLY LLC na prática dos atos lesivos referentes à apresentação de propostas inidôneas de venda de vacinas contra Covid-19.

3. Em 30.06.2021 foi instaurada Investigação Preliminar Sumária – IPS (SEI 2146532) no uso da atribuição conferida pelo artigo 7º da Instrução Normativa CGU nº 08/2020, para apurar supostas irregularidades em razão da publicação jornalística, em 29.06.2021, de reportagem intitulada “Governo Bolsonaro pediu propina de US\$ 1 por dose, diz vendedor de vacina” no sítio eletrônico do jornal Folha de São Paulo (SEI 2146525).

4. De acordo com a referida matéria, em 25.02.2021, durante um jantar no restaurante Vasto no Brasília Shopping, o representante da empresa DAVATI MEDICAL SUPPLY LLC, Luiz Paulo Domingueti Pereira, ao ofertar 400 milhões de doses da vacina AstraZeneca, teria sido surpreendido pelo então Diretor de Logística em Saúde do Ministério da Saúde, Roberto Ferreira Dias, com o pedido de propina de US\$ 1.00 por dose.

5. Após esse encontro, uma proposta teria sido apresentada em agenda oficial no Ministério da Saúde, em 26.02.2021, ao então Diretor de Logística, Sr. Roberto Ferreira Dias e, em outra ocasião, ao Secretário-Executivo, Sr. Elcio Franco Filho, mas segundo o denunciante, o assunto não teria evoluído. Ainda de acordo com a notícia, a proposta inicial teria sido de US\$ 3.50 por dose, mas, posteriormente, foi elevada para US\$ 15.50 por dose.

6. Depois desse episódio, Roberto Ferreira Dias foi exonerado do cargo de Diretor do Departamento de Logística do Ministério da Saúde, conforme portaria publicada no Diário Oficial da União de 30.06.2021 (SEI 2146528).

7. Da análise dos fatos e documentos, foi emitida a Nota Técnica nº 2489/2021/COREP (NT 2489 - SEI 2146665) que recomendou a instauração de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) em face, dentre outras, da CARON ADVOGADOS.

8. Informa a NT 2489 que, no âmbito da DIREP esses fatos estavam sendo apurados por meio da Investigação Preliminar Sumária – IPS nº 00190.105750/2021-10, notadamente em relação às condutas relacionadas à oferta de vacina da AstraZeneca pela empresa DAVATI e por outros entes privados ao Ministério da Saúde. Entretanto, ao longo da instrução processual, foram obtidos elementos de informação que indicavam um possível envolvimento de agentes públicos sobre esses fatos e houve a necessidade de convergência de atuação conjunta entre a DIRAP e a DIREP, decidindo-se realizar uma única investigação pelas duas áreas, mediante a concentração das apurações na IPS nº 00190.105704/2021-11.

9. Dessa forma, em função da existência de indícios de possíveis atuações irregulares por parte de entes privados e de agentes públicos do Ministério da Saúde, passíveis de responsabilização na esfera correccional, a investigação preliminar foi conduzida de forma conjunta entre a Coordenação-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados (COREP) e Coordenação-Geral da Instrução e Julgamento de Servidores e Empregados Públicos (CISEP), conforme art. 4º, caput, da IN CGU nº 8/2020.

10. A NT 2489 destaca que a investigação não se ateve unicamente aos fatos noticiados nas reportagens, uma vez

que objetivou compreender o contexto em que teriam sido ofertadas as doses de vacina da AstraZeneca por meio da empresa DAVATI MEDICAL SUPPLY LLC ao Ministério da Saúde, bem assim de outros entes privados envolvidos que surgiram durante as investigações. Foram realizadas diversas diligências junto ao Ministério da Saúde, à CPI da Pandemia no Senado Federal, à AstraZeneca, à DAVATI, além da realização de diversas oitivas de servidores públicos e de supostos representantes de vacinas com envolvimento no caso.

11. Nesse sentido, a análise contida na NT 2489 se debruçou sobre os aspectos sancionadores relacionados, além da atuação da DAVATI, a outros entes privados envolvidos nas supostas irregularidades de ofertas de vacinas apresentadas ao Ministério da Saúde e na eventual necessidade de outras diligências para a identificação dos supostos elementos de autoria e materialidade, sendo uma dessas empresas a CARON ADVOGADOS.

12. A NT 2489 registra que: “3.16. No processo SEI nº 25000.38550/2021-65 encaminhado pelo Ministério da Saúde, referente a tratativas de aquisição de vacinas comercializadas pela empresa DAVATI, identificou-se um e-mail, datado de 09.03.2021, em que o Sr. Júlio de Oliveira Caron encaminha proposta ao gabinete do Ministro Eduardo Pazuello, dizendo-se “representante” da empresa DAVATI, anexando inclusive um documento denominado “NON-CIRCUMVENTION AND NON-DISCLOSURE AGREEMENT”, que seria um “Acordo de Confidencialidade”, em nome do escritório JÚLIO CARON ADVOGADOS, afirmando que a DAVATI seria distribuidora autorizada da AstraZeneca, com a possibilidade de ofertar 300 milhões de doses da vacina AstraZeneca para compra imediata pelo Ministério da Saúde (...)”

13. A CARON ADVOGADOS é uma sociedade simples cuja atividade principal é a prestação de serviços advocatícios constituída pelos sócios Júlio Adriano de Oliveira Caron e Silva, CPF [REDACTED] (80%) e Erika Imbiriba Hesketh, CPF: [REDACTED] (20%).

14. Após aprovação da NT 2489 por meio do Despacho COREP (SEI 2146666), Despacho DIREP (SEI 2146667) e Despacho CRG (SEI 2146668) o PAR foi instaurado por meio da Portaria CRG nº 2.456/2021, publicada no D.O.U. de 25.10.2021 (SEI 2152415), com início dos trabalhos em 29.10.2021 (SEI 2160541).

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 E DAS RESPECTIVAS PROVAS APRESENTADAS.

A) Termo de Indiciação (SEI 2206758) e respectivas provas arrecadadas no processo.

35. Tendo como base a Nota Técnica nº 2489/2021/COREP (NT 2489 - SEI 2146665), a Comissão expôs, no Termo de Indiciação, que “no processo SEI nº 25000.38550/2021-65 encaminhado pelo Ministério da Saúde, referente a tratativas de aquisição de vacinas comercializadas pela empresa DAVATI, identificou-se um e-mail, datado de 09.03.2021, em que o Sr. Júlio de Oliveira Caron encaminha proposta ao gabinete do Ministro Eduardo Pazuello, dizendo-se “representante” da empresa DAVATI, anexando inclusive um documento denominado “NON-CIRCUMVENTION AND NON-DISCLOSURE AGREEMENT”, que seria um “Acordo de Confidencialidade”, em nome do escritório JÚLIO CARON ADVOGADOS, **afirmando que a DAVATI seria distribuidora autorizada da AstraZeneca, com a possibilidade de ofertar 300 milhões de doses da vacina AstraZeneca para compra imediata pelo Ministério da Saúde**” (grifo).

36. No que se refere à relação entre a Davati Medical e a empresa indiciada, a Comissão Processante apontou que a Davati informou que apenas firmou com o escritório de advocacia JULIO CARON ADVOGADOS, ora indiciado, um “Acordo de Confidencialidade e Não Competição” (NT 2489, fls. 34-35, SEI 2146665), o qual possuía como finalidade o compartilhamento de informações entre partes (DAVATI e CARON), visando possível relação comercial envolvendo a aquisição de produtos farmacêuticos.

37. A CPAR apresentou, também, os seguintes fatos: a) em 15/03/2021, a Coordenadora-Geral do Gabinete do Ministro encaminhou o referido e-mail do Sr. Júlio Caron à Assessoria de Assuntos Internacionais (SEI 2146558, fls. 32-34) e, em 18/03/2021, à Secretaria-Executiva e à Secretaria de Vigilância em Saúde (SEI 2146558, fls. 35-38); e b) em 28/04/2021 (SEI 2146558, fls. 39-40), a Coordenadora-Geral do Programa Nacional de Imunizações e o Diretor do Departamento de Imunização e Doenças Transmissíveis restituíram o processo à Secretaria Executiva e ressaltaram que “**a presente oferta não é procedente uma vez que a própria AstraZeneca informa que apenas realiza a negociação de ofertas de vacina diretamente com os governos**”. (grifo)

38. Neste ponto, a Comissão Processante colacionou, ao Termo de Indiciação, a manifestação da AstraZeneca, nos seguintes termos:

21. Em 27.01.2021, ou seja, antes da oferta acima descrita, a AstraZeneca do Brasil Ltda, encaminhou documento ao Ministério da Saúde (SEI 2205216) informando que “**atualmente não há fornecimento, venda ou distribuição da vacina para o setor privado**” e que, “**caso alguém ofereça vacina por meio do mercado privado, provavelmente trata-se de falsificação**”.

22. Em 17.03.2021, após solicitação de esclarecimentos pelo Ministério da Saúde, a AstraZeneca AG Global Corporate Affairs encaminha documento (SEI 2146600 – fl. 31) reiterando a informação do dia 27.01.2021 no sentido de que **não há outro representante autorizado a negociar doses em nome da AstraZeneca e que não há fornecimento, venda ou distribuição da vacina para o setor privado**. Na carta a AstraZeneca alerta que foram informados de ofertas para governos e organizações em todo o mundo e que, se alguém do setor privado oferecer, é provavelmente produto falsificado, devendo ser recusado. (grifo)

39. Em vista dos elementos de prova supracitados, a Comissão Processante apontou que a empresa indiciada subvencionou a atuação da pessoa jurídica Davati Medical Supply, auxiliando-a na prática dos atos lesivos referentes à apresentação de propostas inidôneas de venda de vacinas contra Covid-19 que sabidamente não poderiam ser fornecidas, atuando de modo inidôneo.

40. Desse modo, de acordo com Termo de Indiciação, as condutas perpetradas, em tese, pela pessoa jurídica Júlio Caron Advogados enquadram-se nos atos lesivos tipificados no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, e nos arts. 87, inciso IV, e 88, incisos II e III, ambos da Lei nº 8.666/1993.

B) Defesa Escrita (SEI 2261383)

41. A defesa da pessoa jurídica Júlio Caron Advogados apresentou, em síntese, as seguintes alegações: a) preliminar de cerceamento de defesa; b) omissões e obscuridades no Termo de Indiciação; c) obscuridade em relação à imputação de subvenção e auxílio na prática de atos lesivos pela pessoa jurídica Davati Medical; d) obscuridades em relação à imputação de atuação inidônea com enquadramento tipificado no art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993; e) obscuridade em relação à aplicabilidade da Lei nº 12.846/2013; e f) pedido de aplicação dos princípios constantes na Lei nº 9.784/1999.

42. No que se refere à preliminar de cerceamento de defesa, a indiciada alegou que, caso não acolhida tal preliminar, estaria impossibilitada de apresentar sua defesa sob o argumento de que o prazo de 30 dias para a submissão da defesa escrita ao PAR implicaria quebra do isolamento social, uma vez que, somente por meio de coleta prévia de provas, poderia atender aos pedidos dos itens “d”, “e”, “f”, “g” do Termo de Indiciação, o que, segundo a indiciada, implicaria quebra do isolamento social.

43. Quanto à alegação de omissões e obscuridades no Termo de Indiciação, a defesa discorreu que o Indiciamento carece de *"esclarecimento e de respaldo fático-jurídico para viabilizar o próprio direito de defesa"*, uma vez que não detalha *"o fato criminoso com todas as suas circunstâncias"*.

44. Na sequência, em relação à alegação de obscuridade quanto à imputação de subvenção e auxílio na prática de atos lesivos pela pessoa jurídica Davati Medical, a defesa da indiciada questionou se foi ou não instaurado procedimento administrativo ou judicial prévio contra a Davati, ao considerar que *"sem a efetiva comprovação da prática dos atos ilícitos pela DAVATI, o que só se daria após a apuração dos atos em um regular procedimento administrativo ou judicial instaurado contra a referida empresa, torna-se impossível a defesa da empresa JCA"*.

45. Em seguida, a peça defensiva da indiciada apresenta argumentos sobre obscuridades em relação à imputação de atuação inidônea com enquadramento tipificado no art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993. Para a defesa, o referido artigo menciona que a declaração de inidoneidade é aplicável quando a empresa ou os profissionais não possuírem idoneidade no âmbito dos contratos regidos pela Lei nº 8.666/1993. Com isso, a defesa da indiciada argumenta que *"nunca manteve contrato com qualquer órgão ou entidade pública"*, razão pela qual *"encontra dificuldade de se manifestar"*.

46. Com relação à alegada obscuridade em relação à aplicabilidade da Lei nº 12.846/2013, a indiciada discorre que tal diploma normativo *"é aplicável apenas às pessoas jurídicas mencionadas em seus arts. 1º e 2º"*, de modo que *"eventual conduta praticada exclusivamente pelo sócio da Indiciada não poderia ser tipificada no citado diploma legal, pois se tratava de pessoa física e não jurídica"*.

47. Por fim, a defesa da indiciada consignou que, antes de sugerir a pena, a Comissão Processante realizasse um exame detalhado dos fatos e documentos que formam este PAR, com observância dos princípios constantes no art. 2º da Lei nº 9.784/1999.

48. Ressalte-se, enfim, que, nas Alegações Finais (SEI 2381060), a defesa da indiciada reiterou, de modo geral, os argumentos já expostos na Defesa Escrita.

C) Relatório Final (SEI 2365179)

49. No Relatório Final, a Comissão Processante entendeu que os argumentos da defesa não mereciam ser acolhidos, tendo em vista os elementos probatórios contidos nos autos.

50. De início, destaque-se que, conforme bem demonstrado pela CPAR, não houve cerceamento de defesa neste PAR, visto que, em relação à parte dos documentos solicitados pela Comissão, era possível sua obtenção pela própria empresa ou poderiam ser produzidos sem necessidade de reuniões presenciais, o que não violaria o isolamento social em razão da pandemia da Covid-19.

51. Com relação aos demais documentos, a CPAR lembrou que informou à indiciada que os documentos deveriam ser apresentados, **preferencialmente**, no formato requerido. No entanto, pontuou, sob a perspectiva do contraditório e da ampla defesa, que, inexistindo os referidos documentos no modelo requerido, e sendo inviável a sua produção, estaria suprida a solicitação *"de modo excepcional, com a apresentação das informações financeiras/contábeis no formato em que a empresa dispuser, acompanhada da declaração de Imposto de Renda dos mencionados anos, independentemente de parecer de auditoria independente"*.

52. No que toca às alegações de obscuridade do Termo de Indiciação, elas também não merecem acolhimento. Em primeiro lugar, é necessário esclarecer que, no âmbito de Processos Administrativos, são investigadas **infrações** e não fatos criminosos, ao contrário do que alegado pela defesa da indiciada, estes apurados na seara penal. Neste ponto, a Nota Técnica nº 1882/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG muito bem destacou que *"a matéria discutida neste Processo Administrativo de Responsabilização não é criminal. A Comissão não fez imputação de crime à JCA. Registre-se que as matérias penal e administrativa são campos distintos do direito, que não se confundem e nem se excluem. Dessa forma, a defesa confunde ilícito administrativo com ilícito penal"*.

53. Em segundo lugar, não houve qualquer obscuridade no Termo de Indiciação elaborado pela Comissão, o qual relatou detalhadamente os fatos e o histórico dos acontecimentos analisados neste PAR, delimitou os fatos, as circunstâncias e as provas, em especial a manifestação da empresa AstraZeneca e trechos das oitivas no âmbito do IPS nº 00190.105750/2021-10, assim como apontou os dispositivos normativos que, no seu entendimento, foram violados pela indiciada. Portanto, o Termo de

Indicação descreveu clara e objetivamente os atos lesivos imputados à indiciadas, apontou as provas que fundamentaram o entendimento da Comissão e indicou, ao final, o enquadramento legal dos atos lesivos imputados à Júlio Caron Advogados, nos termos do disposto no art. 17 da IN CGU nº 13/2019.

54. No que se refere à alegação de obscuridade quanto à imputação de subvenção e auxílio na prática de atos lesivos pela pessoa jurídica Davati Medical, a Comissão Processante esclareceu, devidamente, que "*antes da instauração do presente PAR houve a instauração de processo de Juízo de Admissibilidade no qual houve a recomendação de instauração de PAR em desfavor das empresas Davati Medical Suppy LLC, JÚLIO CARON ADVOGADOS, além de outras empresas, em virtude dos elementos carreados aos autos*". Portanto, também está em curso, nesta CGU, Processo Administrativo de Responsabilização em desfavor da empresa Davati Medical. Diga-se de passagem que as imputações realizadas em desfavor da Davati guardam coerência com as imputações verificadas nestes autos.

55. Por fim, quanto às questões postas pela defesa contra o enquadramento legal dos atos lesivos nas Leis nº 8.666/1993 e nº 12.846/2013, concordamos com a sugestão da Comissão Processante em não acolher tais alegações.

56. Em relação ao enquadramento nos arts. 87 e art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993, tal como bem argumentado pela CPAR, "*simples leitura dos dispositivos legais permite concluir que o comportamento inidôneo pode também ensejar a declaração de inidoneidade*". Os incisos II e III do art. 88 estabelecem que a declaração de inidoneidade poderá ser aplicada, respectivamente, aos casos de prática de atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação e de demonstração de não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

57. Nesse sentido, sob os preceitos das interpretações sistemática e teleológica/finalística, seria inadmissível considerar que as sanções da Lei nº 8.666/1993 fossem aplicadas tão somente às empresas e aos profissionais que contratem com o Poder Público, em especial porque diversos atos lesivos são comumente praticados nas várias fases das licitações e dos processos de dispensa que antecedem a homologação e a adjudicação do objeto e a efetiva contratação ao final de todo o processo. Nessa perspectiva, a Nota Técnica nº 1882/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG também considerou que:

2.1.16.4. [...] a prevalecer a tese defendida pela defesa, poderia ela praticar irregularidades em inúmeros certames licitatórios sem que lhe fosse aplicada qualquer sanção, tão somente pelo fato de que não seria licitante. Certamente essa não é a vontade da lei. É inaceitável a tese de que a Lei nº 8.666/93 reservasse punições somente aos que participassem da licitação, tolerando fraudes e atos ilícitos praticados pelas empresas que não se enquadram nessa categoria, que atentaram de forma reprovável contra a Administração Pública, contra o interesse público e contra os princípios que regem a licitação, como se verificou neste processo.

2.1.16.5. A sugestão da Comissão para aplicação de penalidade com base na Lei de Licitações não é necessário que a JCA tenha celebrado contrato com a Administração Pública. A responsabilização administrativa tem respaldo em múltiplas fontes normativas. As infrações previstas nessa lei dizem respeito a condutas concernentes às relações extracontratuais. Os atos e as condutas da Júlio Caron Advogados em *subvencionar* e *auxiliar* foram antecedentes à desejada contratação pela DAVATI. A correlação e a conexão das condutas estão evidenciadas e foram demonstradas pela Comissão (SEI IX 2365179, fls. 6/8- relatório final).

58. De fato, é importante salientar que há especificidades no contexto da aquisição de vacinas para fazer frente à pandemia de COVID-19. Com efeito, no sentido de dar instrumentos necessários ao Estado para bem propiciar o enfrentamento da pandemia, inclusive, editou-se a Lei nº 14.124, de 10 de março de 2021.

59. O ato de subvencionar a fraude, portanto, deu-se na proposta fictícia (não embasada na realidade), que, por sua vez, é inidônea. A proposta, por outro lado, 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 propriamente dita ou prejuízo financeiro direto à Administração, o fato de ser uma proposta falsa a torna fraudulenta e inidônea, não cabendo a esta análise sondar as intenções por trás de tal ato.

60. Já no que se refere ao enquadramento na Lei nº 12.846/2013, a Comissão Processante foi clara e objetiva ao refutar a alegação da defesa. Conforme apresentado no Relatório Final, "*a empresa CARON ADVOGADOS assinou o 'Acordo de Confidencialidade e Não Competição (NCNDA)' (SEI 2146570), em 26.02.2021, com a DAVATI estabelecendo o liame entre a conduta da empresa (CARON ADVOGADOS) e o resultado, ou seja, a apresentação de proposta inidônea para venda de vacinas para a administração pública*".

61. Ressalte-se, a título reforço de argumento, que, conforme consta na fl. 16 do SEI 2146570, o Acordo de Confidencialidade e Não Competição (NCNDA) foi assinado entre a Davati Medical, representada pelo Sr. Philip Quick, e a Júlio Caron Advogados, enquanto pessoa jurídica, representada pelo Sr. Júlio Caron.

62. Em suma, após as análises produzidas *supra*, entendemos 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 auxiliou e subvencionou a apresentação de propostas inidôneas de vacina da AstraZeneca ao Ministério de Saúde, consubstanciada no *e-mail* encaminhado pelo Sr. Júlio Caron a este Ministério, no qual foi anexado o referido Acordo de Confidencialidade e Não Competição (NCNDA) **em nome do escritório Júlio Caron Advogados.**

63. 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 2146558, fl. 46).*

64. Revela-se, portanto, que os atos ilícitos praticados pela empresa indiciada relacionam-se ao auxílio e à subvenção à apresentação de propostas inidôneas pela Davati Medical, em que se evidencia a fraude na proposta do procedimento licitatório para aquisição de vacinas contra a Covid-19 no âmbito do Ministério da Saúde.

65. Dessa forma, os atos ilícitos praticados pela empresa indiciada relacionam-se à apresentação de propostas inidôneas, funcionando como empresa intermediária, a serviço da Davati Medical, para fraudar, por meio de proposta fraudulenta, procedimento licitatório para aquisição de vacinas no âmbito do Ministério da Saúde. Para reforçar: a subvenção aos lícitos previstas na Lei Anticorrupção, bem como a inidoneidade das propostas advêm 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.

66. Importa mencionar, neste ponto, 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 de oferta de vacina contra o coronavírus, o que se pretende proteger é a probidade nas relações com a Administração Pública. Sendo assim, a subvenção pela indiciada à apresentação das propostas inidôneas pela Davati Medical configura-se, por si só, a infração administrativa, cuja consumação não depende de resultado material.

67. Em vista do exposto, manifesto concordância com a sugestão da Comissão Processante deste PAR sobre a responsabilização da pessoa jurídica indiciada Júlio Caron Advogados pelo auxílio e subvenção à apresentação de propostas inidôneas pela empresa Davati Medical 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

68. Tal como sugerido pela Comissão Processante, no que se refere à atuação da empresa indiciada em subvencionar a apresentação de propostas inidôneas pela pessoa jurídica 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 II, 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:

[...]

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei.

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.

69. 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.

70. 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. Desse modo, considerando que a subvenção, pela empresa indiciada, à apresentação das propostas inidôneas pela empresa Davati Medical ocorreu em março de 2021, ou seja, antes da entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, o regime jurídico a ser aplicado à pessoa jurídica Júlio Caron Advogados 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

71. 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.

72. 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.

73. 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.

74. De início, cumpre destacar que o Relatório Final e os trabalhos da Comissão Processante foram encerrados em 10 de maio de 2022 (SEI 2365519), 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^[1].

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

76. Com relação à primeira etapa do cálculo da multa, a Comissão identificou a limitação prevista no parágrafo único do art. 22 do Decreto nº 8.420/2015, para o qual, caso não seja possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto do ano anterior ao da instauração do PAR para o cálculo da multa, os limites mínimo e máximo serão de R\$ 6.000,00 e de R\$ 60.000.000,00, respectivamente. Por conta disso, a CPAR estabeleceu o valor da multa no mínimo, ou seja, no valor de R\$ 6.000,00.

77. Quanto à segunda etapa, a alíquota sugerida pela CPAR foi de 5% da base de cálculo, valor equivalente à diferença entre 6,5% dos fatores de agravamento e 1,5% dos fatores de atenuação. A alíquota de 6,5% dos fatores de agravamento é um dos pontos do qual discordamos do entendimento da Comissão Processante, especificamente com relação ao fator "interrupção no fornecimento do objeto contratado", 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. Portanto, fragilizou e inviabilizou o referido processo, acarretou gravíssimo dano social e à saúde pública, além do potencial prejuízo financeiro ao erário*".

78. 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, até atrasado a compra das vacinas.

79. Com efeito, seria adequada a indicação pela CPAR de quais foram as dificuldades de planejamento enfrentadas e os atrasos na aquisição, se fossemos considerar que realmente ocorreu tal atraso. Tal conclusão se robustece ainda mais, na medida em que desde o dia 27 de janeiro de 2021, conforme o Relatório Final, o Ministério da Saúde já sabia que não havia no Brasil qualquer representante autorizado a negociar doses da vacina em nome da AstraZeneca (SEI 2365179).

80. 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.

81. 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.

82. Dessa maneira, em conformidade com os arts. 17, inciso II, e 18, inciso II, do Decreto nº 8.420/2015, entendemos que a alíquota aplicável deve ser de 1% (um por cento) da base de cálculo, resultado da diferença entre 2,5% do fator de agravamento relacionado à tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica (atuação direta do seu sócio majoritário e representante Sr. Júlio Caron) e 1,5% do fator de atenuação relacionado ao ressarcimento dos danos a que tenha dado causa, visto que, considerando as especificidades do caso concreto, não se verificou, de pronto, a ocorrência de danos mensuráveis ao erário.

83. Tal entendimento acerca da atenuação no caso de inexistência de dano (art. 18, inciso II) é pacificado no âmbito desta Consultoria Jurídica e busca conferir isonomia de tratamento às empresas processadas. Isso porque evita que uma conduta mais gravosa, que provocou dano (ainda que ressarcido), tenha causa atenuante, ao passo que uma conduta menos gravosa (sem dano) não seja beneficiada por tal atenuante.

84. De todo modo, a multa foi fixada pela Comissão Processante no valor mínimo, ou seja, R\$ 6.000,00 (seis mil reais), em especial por conta da ausência de identificação de vantagem auferida pela indiciada.

85. Por outro lado, a alíquota de 1% sugerida acima tem aplicabilidade na dosimetria da pena de publicação extraordinária da decisão condenatória. Com relação a isso, 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.

86. 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 menor ou igual a 2,5%, tal como ocorreu no presente caso, em que a alíquota resultante foi de 1%, o referido Manual define o prazo de 30 (trinta) dias^[2], dosimetria que sugerimos para o presente caso.

87. 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 a indiciada auxiliou e subvencionou a apresentação de propostas inidôneas 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.

88. 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 e a superação dos motivos determinantes da punição".

3. CONCLUSÃO

89. Pelo exposto, como manifestado no Relatório Final, com fundamento no conjunto probatório que forma este PAR, restou evidenciada a subvenção e o auxílio por parte da pessoa jurídica indiciada Júlio Caron Advogados, CNPJ nº 06.348.905/0001-33, à apresentação de propostas inidôneas pela pessoa jurídica Davati Medical Supply LLC 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 II, da Lei nº 12.846/2013 e no art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993.

90. 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 2365179) e com a manifestação da Nota Técnica nº 1882/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2485413), aprovado pelo DESPACHO COREP - ACESSO RESTRITO (SEI 2561136) e pelo DESPACHO DIREP (SEI 2561297), **exceto** no que se refere à alíquota referente aos fatores de agravamento e de atenuação e à dosimetria da penalidade de publicação extraordinária da decisão condenatória, no sentido de **RECOMENDAR** à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica Júlio Caron Advogados:

a) a pena de **multa** no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), com fundamento no art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013;

b) a 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;
- em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 30 (trinta) dias;
- em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 (trinta) dias; e

c) a pena de **declaração de inidoneidade**, com fundamento no art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, razão pela qual 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.

91. 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.

92. 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; 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 a sua esfera de sua competência.

93. É o parecer.

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

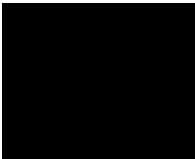
Brasília, data da assinatura eletrônica.

[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) 00190109231202121 e da chave de acesso [REDACTED]

Notas

1. [^] *Art. 69. As disposições deste Decreto se aplicam imediatamente aos processos em curso, resguardados os atos praticados antes de sua vigência.*
2. [^] *BRASIL. Controladoria-Geral da União. Manual Prático. Cálculo de Sanções da Lei Anticorrupção. Cálculo e Dosimetria. Brasília, set. 2020, p. 34.*



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 [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] 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: 22-02-2024 08:39. 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. 00063/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.109231/2021-21

INTERESSADOS: JÚLIO CARON ADVOGADOS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR)

1. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, o **PARECER n. 00196/2023/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 **CARON ADVOGADOS**, a qual participou e colaborou com atos ilícitos em fraudes quando da apresentação de propostas pela **Davati Medical Supply LLC** em ofertas de vacinas contra a Covid-19 ao Ministério da Saúde, subvencionando tentativas de vendas de vacinas contra a covid-19 da fabricante mundial AstraZeneca.
2. Observe-se que a indiciada CARON ADVOGADOS assinou "Acordo de Confidencialidade e Não Competição (NCNDA)" (SEI 2146570), em 26.02.2021, com a DAVATI estabelecendo o liame entre a conduta da empresa (CARON ADVOGADOS) e o resultado, ou seja, a apresentação de proposta inidônea para venda de vacinas para a administração pública.
3. A indiciada auxiliou e subvencionou a apresentação de propostas inidôneas de vacina da AstraZeneca ao Ministério de Saúde, consubstanciada no *e-mail* encaminhado pelo Sr. Júlio Caron a este Ministério, no qual foi anexado o citado Acordo de Confidencialidade e Não Competição (NCNDA) **em nome do escritório Júlio Caron Advogados.**
4. Dessa forma, os atos ilícitos praticados pela empresa indiciada relacionam-se à apresentação de propostas inidôneas, funcionando como empresa intermediária, a serviço da Davati Medical, para fraudar, por meio de proposta fraudulenta, procedimento licitatório para aquisição de vacinas no âmbito do Ministério da Saúde. Para reforçar: a subvenção aos ilícitos previstas na Lei Anticorrupção, bem como a inidoneidade das propostas advêm 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.
5. 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 DAVATI subvencionadas pela ora 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 com a subvenção da ora indiciada configura-se, por si só, a infração administrativa, cuja consumação não depende de resultado material.
6. 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. Sendo assim, a subvenção pela indiciada à apresentação das propostas inidôneas pela Davati Medical Supply configura-se, por si só, a infração administrativa, cuja consumação não depende de resultado material.
7. 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 indiciada auxiliou e subvencionou a apresentação de propostas inidôneas 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.
8. Assim sendo, restou evidenciada a subvenção e o auxílio por parte da pessoa jurídica indiciada **Júlio Caron Advogados, CNPJ nº 06.348.905/0001-33**, à apresentação de propostas inidôneas pela pessoa jurídica Davati Medical Supply LLC 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 II, da Lei nº 12.846/2013 e no art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993.**
9. Portanto, concordamos integralmente com o Parecer ora aprovado, e quase integralmente com o Relatório Final da CPAR (SEI 2365179) e com a manifestação da Nota Técnica nº 1882/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2485413), aprovado pelo DESPACHO COREP - ACESSO RESTRITO (SEI 2561136) e pelo DESPACHO DIREP (SEI 2561297), **exceto** no que se refere à alíquota referente aos fatores de agravamento e de atenuação, raciocínio que acabou por mudar a dosimetria da penalidade de publicação extraordinária da decisão condenatória (ver itens 76 a 86 do Parecer ora aprovado), para **RECOMENDAR** à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica **Júlio Caron Advogados, CNPJ nº 06.348.905/0001-33**:
 - a) a pena de **multa** no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), com fundamento no art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013;
 - b) a 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;

– em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 30 (trinta) dias;

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

c) a pena de **declaração de inidoneidade**, com fundamento no art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, razão pela qual a pessoa jurídica 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.

10. 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) 00190109231202121 e da chave de acesso f79dbf04



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 1431084404 e chave de acesso f79dbf04 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 14:29. 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. 00067/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.109231/2021-21

INTERESSADOS: JÚLIO

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do Despacho n°. 00063/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o Parecer n°. 00196/2023/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) 00190109231202121 e da chave de acesso f79dbf04



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 1436417103 e chave de acesso f79dbf04 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 19:38. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
