



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO FINAL

nº 00190.105326/2023-37

AO SECRETÁRIO DE INTEGRIDADE PRIVADA

A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR) designada pela Portaria n. 1.901, de 16/05/2023 (doc. 2810466), da lavra do Secretário de Integridade Privada da Controladoria-Geral da União, vem apresentar **RELATÓRIO FINAL**, no qual **recomenda** o arquivamento, por insuficiência de provas, do presente feito, instaurado para apurar supostos ilícitos praticados pela pessoa jurídica Techfrio Importação e Comércio Ltda. (**Techfrio**), inscrita no CNPJ/ME sob o n. 14.191.074/0001-67, sem prejuízo de reabertura das investigações em caso de surgimento de novos elementos de prova.

1 – BREVE HISTÓRICO

1. Trata-se de apuração de responsabilidade relativa a potenciais ilícitos administrativos envolvendo a empresa **Techfrio** na utilização de recursos públicos federais destinados à área de saúde no Estado de Roraima para aquisição de 78 aparelhos condicionadores de ar para o Hospital Regional Sul Governador Ottomar de Souza Pinto, localizado na cidade de Rorainópolis/RR.
2. A investigação teve início em 28/04/2020, com o depoimento prestado por Francisvaldo de Melo Paixão (à época, servidor da Secretaria de Saúde de Roraima (SESAU/RR)) à Superintendência Regional da Polícia Federal daquele Estado, narrando fraudes e desvio de verbas destinadas à área de saúde, no âmbito da respectiva SESAU/RR, que envolveriam servidores, empresários e agentes políticos.
3. Além disso, o denunciante, voluntariamente, entregou seu aparelho de telefone celular para a realização de perícia, bem como franqueou acesso aos seus dados bancários, fiscais e telefônicos com o objetivo de corroborar os termos de seu depoimento.
4. Realizada a verificação preliminar a respeito da procedência das alegações do denunciante, a Polícia Federal e a Controladoria-Geral da União (CGU) deflagraram a denominada Operação Vírion, em 13/08/2020, com o objetivo de investigar as contratações suspeitas de irregularidades promovidas pela SESAU/RR e utilizadas na aquisição desde insumos médico-hospitalares básicos até respiradores, testes rápidos e leitos em hospitais particulares.
5. Ao cotejar os elementos de informação produzidos com o que foi relatado pelo denunciante, a autoridade policial se deparou com potencial participação de agentes políticos integrantes do Poder Legislativo Federal em (i) fraudes na aquisição de kits de teste rápido para detecção de Covid-19 e (ii) irregularidades no processo de compra de condicionadores de ar. De acordo com as apurações, o esquema seria operado mediante destinação de valores de emendas parlamentares para empresas contratadas pelo poder público, indicadas pelos próprios parlamentares.
6. A partir da identificação de potencial participação de autoridades detentoras de prerrogativa de foro, as investigações relacionadas às fraudes na aquisição de kits de teste de Covid-19 e às irregularidades no processo de compra de condicionadores de ar passaram para a jurisdição do Supremo Tribunal Federal (STF). Os demais ilícitos investigados no bojo da Operação Vírion continuaram sob a supervisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1).
7. Nessa esteira, o STF autorizou que a Polícia Federal, em atuação conjunta com a CGU, deflagrasse a Operação Desvid-19 com vistas ao aprofundamento das investigações, o que ocorreu em 14/10/2020.

8. Por oportuno, consigna-se que um dos inquéritos instaurados por determinação do STF (INQ. 4852/STF) continua em curso e, nesse aspecto, importante informar que o relator do caso autorizou o compartilhamento dos dados de investigação com a CGU: (doc. 2804427 [19] 1753434, p. 511, original sem destaques)

63. O Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado pela **possibilidade de compartilhamento dos dados de investigação entre órgãos com atribuições diversas para a apuração de irregularidades** (Pet 3.683-QO, Rel. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. 13.08.2008). De igual modo, a participação de servidores públicos com conhecimento especializado na identificação de irregularidades envolvendo contratos administrativos é importante para permitir às autoridades de persecução penal uma seleção mais adequada e técnica dos elementos necessários à investigação. Dessa forma, **autorizo o pedido de compartilhamento de dados**, bem como de acompanhamento de auditores da Controladoria-Geral da União nas medidas de busca e apreensão requeridas.

9. Importa observar ainda que, no âmbito da Operação Vírion, o compartilhamento de dados com a CGU também havia sido deferido pelo TRF-1 (doc. 2804437, p. 321, grifos e destaques do original):

Tendo em vista que a prova emprestada, oriunda de procedimento regular, constitui importante instrumento de economia processual apto a formar o acervo probatório sem a necessidade de repetir as provas já existentes em outro procedimento apuratório, [...], **defiro** o pedido da PRR para autorizar **expressamente o compartilhamento dos elementos de prova produzidos no âmbito desta medida cautelar com a CGU, TCU e Receita Federal, para que possam auxiliar na análise dos dados, bem como adotar as providências administrativas no âmbito de suas competências; com o próprio MPF, para adoção das medidas cabíveis à luz da Lei de Improbidade Administrativa; e com a Polícia Federal, para instauração de outras investigações correlatas com base nos elementos arrecadados, para elucidação de outros crimes a partir do exame do material analisado.**

10. Para fins de responsabilização administrativa, houve uma análise preliminar por parte da Corregedoria-Geral da União (CRG) para apurar, identificar e verificar a participação de entes privados e agentes públicos nas supostas irregularidades praticadas e, em seguida, foi sugerido que a matéria fosse encaminhada à Diretoria de Responsabilização de Entes Privados (DIREP) para se avaliar, em juízo de admissibilidade, a possível instauração de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) em desfavor de pessoas jurídicas em decorrência da prática de atos lesivos previstos nas leis n. 12.846/2013 e n. 8.666/1993 (doc. 2804427, [23] 1988268).

11. Nesse rumo, foi determinada a instauração (doc. 2804427, [26] 1989824) de uma Investigação Preliminar Sumária (IPS) tendo por escopo a identificação de elementos de autoria e materialidade de potenciais ilícitos constantes dos processos de contratação n. 20601.01823/20-53 (testes de Covid-19) e n. 02601.000498/2020-39 (condicionadores de ar), além do processo judicial compartilhado com a CGU por meio do Inquérito nº 2020.0103833 – Operação Desvid-19 (PET 9009/DF).

12. Em que pese ter sido instaurada uma única IPS, cumpre observar que as irregularidades apontadas na contratação dos kits de teste rápido de Covid-19 (processo n. 20601.01823/20-53) não serão tratadas no presente PAR, pois são objeto de processo administrativo específico.

13. Saliente-se que a aquisição dos 78 aparelhos condicionadores de ar seria custeada com recursos federais, no valor total de R\$ 262.450,00, e se daria por meio do processo de contratação nº 02601.000498/2020-39 (doc. 2804442), mediante adesão à Ata de Registro de Preços n. 007/2019 (ARP n. 07/2019), celebrada com a Assembleia Legislativa do Estado de Roraima – ALE/RR, sendo que a **Techfrio** foi a vencedora do certame licitatório.

14. Ante o exposto, com fulcro no disposto na Nota Técnica n. 2828/2022 e nos termos dos despachos CGIST (doc. 2804464) e DIREP (doc. 2804465), a Secretaria de Integridade Privada instaurou o presente PAR para fins de apuração das irregularidades que teriam sido praticadas pela pessoa jurídica **Techfrio**.

2 – RELATO

15. Inicialmente, em 17/05/2023 o PAR foi instaurado (doc. 2810466).

16. Em 19/05/2023, a CPAR se instalou e iniciou os trabalhos (doc. 2813593).

17. Em 22/05/2023, a **Techfrio**, através de seu procurador, requereu acesso aos autos (docs. 2818592, 2818594 e 2818595), com atendimento ocorrido em 25/05/2023 (doc. 2821415).

18. Em 22 e 25/08/2023, a CPAR juntou aos autos documentos relacionados aos inquéritos policiais instaurados (docs. 2926261, 2926693, 2926791, 2926800, 2926825 e 2930971).

3 – INSTRUÇÃO

19. A CPAR recebeu os autos instruídos com farta documentação, bem como juntou a estes novos documentos, com destaque para:

- a) Relatório do Inquérito Policial n. 2020.0100303 (INQ 4852 – STF, doc. 2926693);
- b) Complementação do Inquérito Policial n. 2020.0103833 (INQ 4841 – STF, doc. 2926261) e
- c) Manifestação do Procurador-Geral da República (doc. 2926800).

4 – FATOS, AUTORES, CIRCUNSTÂNCIAS E PROVAS

20. De acordo com a Informação de Polícia n. 63/2020 (doc. 2804427, [19] 1753434, p. 239), o declarante Francisvaldo Paixão revelou à Polícia Federal que, em janeiro de 2020, fora procurado pelo vereador de Boa Vista, Rômulo Amorim, para tratar a respeito da aquisição de condicionadores de ar com vistas a suprir a maternidade de Rorainópolis/RR. O recurso para as referidas aquisições seria originário de emenda parlamentar do senador Telmário Mota.

21. Com o objetivo de averiguar a veracidade das declarações, a Polícia Federal examinou os diálogos mantidos no aplicativo de celular do denunciante e constatou que, ainda em meados de 2019, Rômulo Amorim encaminhava a Francisvaldo demandas oriundas do gabinete do senador Telmário Mota a respeito da aquisição de equipamentos e materiais para unidades de saúde.

22. As conversas revelaram também que, em novembro de 2019, Francisvaldo e Rômulo discutiram a aquisição de aparelhos condicionadores de ar para a maternidade de Rorainópolis/RR, a ser custeada com verba procedente de emenda parlamentar apresentada pelo referido senador.

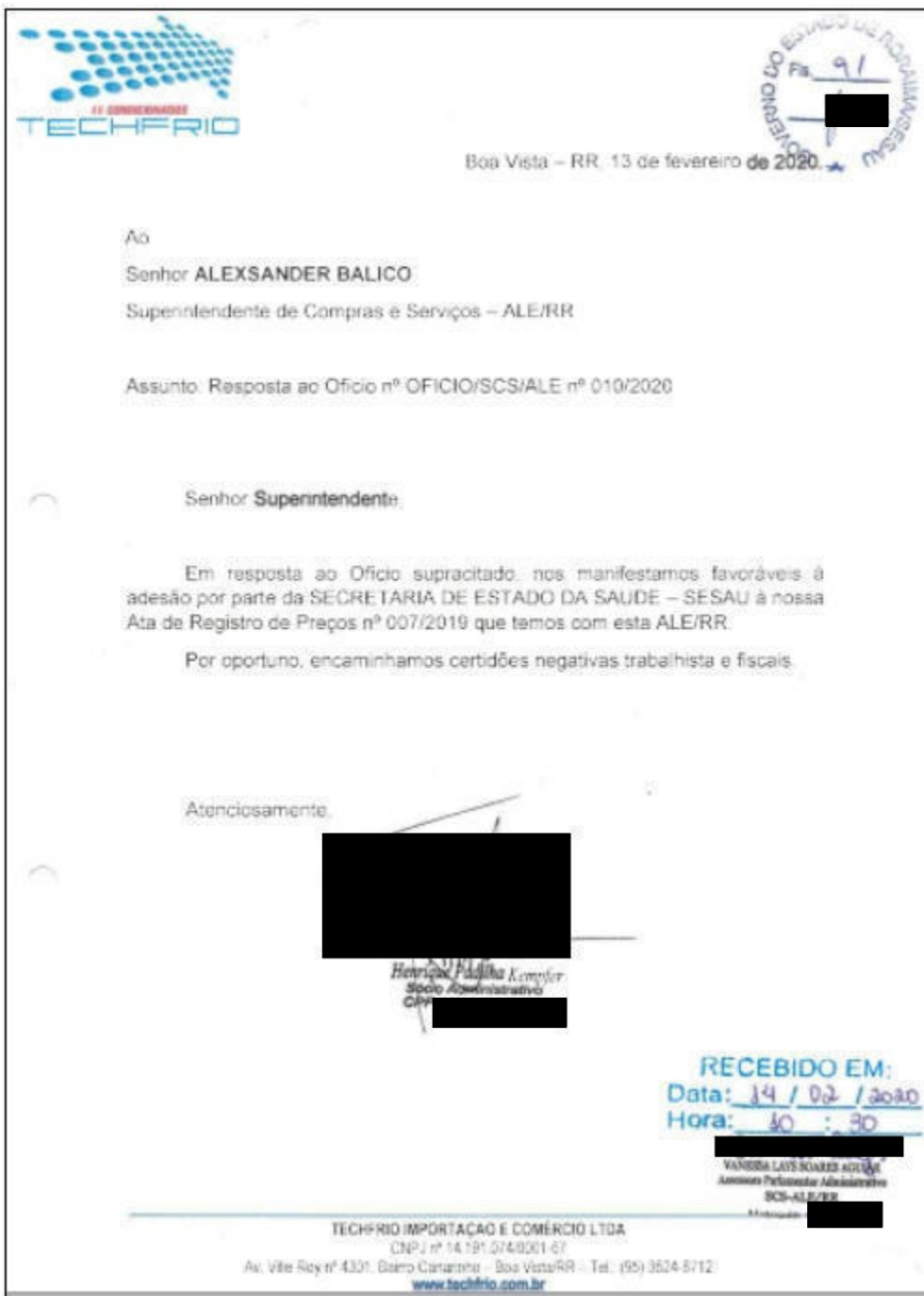
23. No entanto, as propostas apresentadas continham previsão de instalação de aparelhos condicionadores de ar na “Sala de Estar para Funcionários e Alunos” e no “Anfiteatro/Auditório”, ambientes que, conforme consulta realizada pela Polícia Federal, sequer existiriam naquela unidade hospitalar (doc. 2804461, p. 69/70).

[REDACTED]

24. Consta dos autos, também, o registro de diversos diálogos nos quais Francisvaldo e Rômulo debatem acerca da dificuldade burocrática de cadastramento de condicionadores de ar, com sugestões de substituição para outros itens como veículos 4x4 e *desktops* cuja aquisição poderia ser mais fácil e rápida, considerando a possibilidade de adesão a atas de registro de preços (ARP). (doc. 2804461, p. 72/74)

[REDACTED]

25. Depreende-se da leitura das mensagens trocadas entre Francisvaldo e Rômulo que a real necessidade do serviço público não era considerada quando da realização das despesas. Aparentemente, buscava-se tão somente uma forma de “criar” necessidades para justificar a alocação do dinheiro, fosse na aquisição de aparelhos condicionadores de ar, veículos, computadores ou quaisquer outros bens.
26. É exatamente nesse contexto que foi “criada” a possibilidade de aquisição de aparelhos condicionadores de ar mediante adesão a ARP n. 07/2019 (doc. 2804442, p. 112-116), decorrente do Pregão Presencial n. 07/2019, então promovido pela Assembleia Legislativa do Estado de Roraima (ALE/RR) e vencido pela **Techfrio** (doc. 2804442, p. 117-120).
27. O declarante Francisvaldo informou que o vereador Rômulo já chegou com a aludida ARP, mas ponderou que “apenas os aparelhos de ar condicionado de 18.000 BTUs e 24.000 BTUs poderiam ser aproveitados” naquela ata, e que Rômulo “deixou claro que a intenção era realmente fraudar o processo e ganhar dinheiro em cima”. (doc. 2804427, [19] 1753434, p. 243)
28. Nesse aspecto, importante consignar que, sem que houvesse qualquer justificativa prévia no processo de aquisição n. 020601.000498/20-39 (doc. 2804442, p. 65), o termo de referência dos condicionadores de ar foi alterado, aumentando da capacidade térmica de uma parte dos aparelhos. Dessa forma, os aparelhos até então com capacidades entre 9.000 e 12.000 BTUs, conforme previsto na Proposta 05370.016000/1190-34 (doc. 2804442, p. 18), foram substituídos por aparelhos com capacidade de 18.000 BTUs.
29. Não bastasse isso, a especificação contida no termo de referência é cópia daquela utilizada pela ALE/RR e, portanto, resta claro que a alteração da capacidade térmica exigida tinha como único objetivo promover a adequação à especificação dos aparelhos constantes da ARP n. 07/2019 (doc. 2804442, p. 113/114).
30. Com as alterações, a SESA/RR se “eximiu” de promover procedimento licitatório e deu seguimento ao processo de aquisição de 78 aparelhos condicionadores de ar, sendo 43 deles com potência de 18.000 BTUs (cada unidade por R\$ 3.100,00) e 35 com potência de 24.000 BTUs (cada unidade por R\$ 3.690,00), perfazendo o total de R\$ 262.450,00.
31. Conforme é possível observar no Of. N. 338/2020-SESAU/CGUE, de 06/02/2020 (doc. 2804442, p. 93), o então Secretário Adjunto da SESA/RR, Francisco Monteiro Neto, solicitou formalmente à ALE/RR a adesão a ARP n. 07/2019 (doc. 2804442, p. 112/116). Em resposta, a ALE/RR encaminhou o Of. n. 017/2020-SUP-GERAL/ALE-RR, de 19/02/2020, autorizando a adesão (doc. 2804442, p. 89/92).
32. Antes de responder à SESA/RR, a ALE/RR consultou a **Techfrio** (OFÍCIO/SCS/ALE n. 010/2020) acerca do interesse/concordância em fornecer os equipamentos pretendidos, e a empresa prontamente se manifestou de forma favorável à adesão a ARP n. 07/2019, conforme resposta encaminhada pelo sócio administrador Henrique Padilha Kempfer em de 13/02/2020 (doc. 2804442, p. 96).



33. Impende destacar, no entanto, que a CGU-R/RR identificou indícios de que os valores definidos na aludida ARP estavam com sobrepreço na ordem de R\$ 107.507,26, conforme achados descritos na Nota Técnica n. 2631/2020/NAE-RR/RORAIMA (doc. 2804439, p. 3/5):

Ressalte-se que, em consulta realizada ao Painel de Preços do governo federal, referente ao Estado de Roraima e ao exercício de 2020, verificou-se que os valores estabelecidos na ARP n. 007/2019 superam em 63%, no mínimo, os preços médios de aquisição de aparelhos condicionadores de ar, similares aos que a Secretaria tinha a intenção de adquirir, pesquisados no citado Painel.

34. Embora a Nota Técnica Explicativa, de 10/02/2020 (doc. 2804442, p. 84/85), justificasse a validade da adesão, argumentando que os valores estimados nas propostas apresentadas ao Fundo Nacional de Saúde – FNS eram maiores que os praticados na ARP n. 07/2019, a auditoria da CGU-R/RR observou ainda que não consta do processo de contratação a realização de pesquisa de preços no mercado, cujo objetivo seria certificar a vantajosidade de adesão a referida ata, conforme estabelece o *caput* do art. 22 do Decreto n. 7.892/2013 (doc. 2804439, p. 5).

35. Ao final, com base nos documentos apresentados, a equipe de auditoria da CGU-R/RR atestou “a existência de fragilidades no processo realizado pela SESAU/RR para a adesão a Ata de Registro de Preços ALERR n. 007/2019 relacionadas a ausência de elaboração da pesquisa previa de preços.” (doc. 2804439, p. 8)

36. Cumpre informar que a contratação só não foi efetivada em razão das contratações emergenciais relativas à Covid-19 terem tomado prioridade, mas isso só ocorreu porque, segundo relato de Francisvaldo, o vereador Rômulo Amorim o teria procurado reclamando que o valor da aquisição dos condicionadores de ar havia ficado abaixo do programado, razão pela qual suspendeu temporariamente o andamento da contratação. Ao tentar dar prosseguimento ao processo de aquisição, em março de 2020, foi impedido pelas circunstâncias da decretação da pandemia. (doc. 2804461, p. 76)

[REDACTED]

37. Ante tudo isso, com fulcro na Lei n. 12.846/2013 e nos elementos de prova constantes dos autos, entendeu-se preliminarmente que a pessoa jurídica **Techfrio**, por intermédio de seu sócio administrador, Henrique Padilha Kempfer, teria tentado fraudar o procedimento de contratação n. 02601.000498/2020-39 ao apresentar manifestação favorável a adesão à ARP n. 07/2019 da ALE/RR, sabendo que o orçamento dos equipamentos estava com sobrepreço e com evidente envolvimento no ilícito por parte de servidores públicos da SESAU/RR.

38. Nesse diapasão, o fato se subsumiria aos atos lesivos tipificados na Lei n. 12.846/2013, art. 5º, incisos IV, alínea “d”, bem como àqueles previstos na Lei n. 8.666/1993, art. 88, inciso III, sendo, portanto, plenamente justificável a instauração de competente PAR.

39. Nada obstante, a juntada de novos documentos aos autos somada a uma leitura mais acurada destes pode mudar o entendimento exposto no juízo preliminar. Veja-se.

40. No Relatório do Inquérito n. 2020.100303, ao discorrer sobre o fato em apuração neste PAR, a autoridade policial destaca que “não foram produzidos elementos suficientes a esclarecer a ocorrência dos tipos penais inicialmente apontados”, bem como “os elementos colhidos até a presente data não foram capazes de corroborar a narrativa que ensejou a instauração do presente inquérito no que atine ao fato em questão.” (doc. 2926693, p. 87/89, grifo do original)

41. Na mesma esteira, em manifestação apresentada no âmbito do INQ 4852/STF (doc. 2926800, p. 4), o Procurador-Geral da República destacou a conclusão do delegado responsável pelo inquérito:

Na mesma ocasião, o Delegado de Polícia Federal concluiu, com relação a irregularidades no processo de compra de centrais de ar-condicionado, que **os elementos colhidos não foram capazes de corroborar a narrativa que ensejou a instauração do procedimento investigatório.** (original sem destaque)

42. Ora, é cediço que as instâncias penal e administrativa são independentes e, portanto, as apurações no âmbito administrativo podem seguir caminho próprio, independentemente do que foi apurado na seara penal. Ocorre que não parece ser esse o caso no presente PAR.

43. Se por um lado não há como negar a presença de elementos robustos que apontam no sentido de potenciais ilícitos praticados por servidores da SESAU/RR e pelo vereador Rômulo Soares Amorim, por outro, até o presente momento, o único ato atribuído a **Techfrio** refere-se à manifestação favorável ao fornecimento dos condicionadores de ar nas condições estabelecidas na ARP n. 07/2019, o que, por si, não configura ilicitude.

44. Como visto anteriormente, de acordo com levantamento realizado pela CGU-R/RR, verificou-se que os valores estabelecidos na ARP n. 07/2019 superam em 63%, no mínimo, os preços médios de aquisição de aparelhos condicionadores de ar, similares aos que a SESAU/RR tinha a intenção de adquirir. Some-se a isso a ausência de elaboração da pesquisa prévia de preços.

45. Ocorre que a pesquisa da CGU-R/RR teve por escopo o exercício de 2020 e, nessa linha, é preciso pontuar que não foi apurado se, à época da realização do pregão presencial da ALE/RR, o valor celebrado na ARP n. 07/2019 poderia ser considerado superfaturado. O fato ganha relativa relevância em razão de ser sabido que o preço de condicionadores de ar sofre variações de acordo com a mudança de estações do ano. Nesse sentido, registre-se que o aludido pregão ocorreu no período conhecido como “verão amazônico”, marcado pelas altas temperaturas na região.

46. Por óbvio, esse fato isolado não justificaria uma diferença de preços de, no mínimo, 63%, nem tampouco teria o condão de minimizar as demais irregularidades ou sanar as fragilidades encontradas, mas poderia, por exemplo, estabelecer um limite relativamente tênue entre a prática intencional (e ilícita) de sobrepreço e o

exercício da livre concorrência por parte da **Techfrio**.

47. É sempre bom alertar, no entanto, que foi a SESAU/RR, através de seus prepostos, que: i) fez a opção por dispensar o procedimento licitatório e, ato contínuo, aderir à ARP n. 07/2019; ii) alterou as especificações para fins de adequação à ARP n. 07/2019; e iii) deixou de realizar prévia pesquisa de preço.

48. Ainda que o declarante Francisvaldo Paixão tenha afirmado que o vereador Rômulo havia deixado “claro que a intenção era realmente fraudar o processo e ganhar dinheiro em cima” e que este o procurou pessoalmente “e reclamou que o valor tinha ficado abaixo do programado”, não há, nos autos, qualquer outro elemento que corrobore as alegações ou que demonstre que a **Techfrio** estivesse envolvida no propósito do vereador Rômulo, mesmo considerando que tal fato, por cautela, não possa ser desprezado.

49. Aqui caberia argumentar, com toda razão, diga-se, que seria ingenuidade imaginar na possibilidade de alguém “ganhar dinheiro em cima” sem que houvesse prévio acerto com a **Techfrio**, mas é exatamente a ausência de elementos que minimamente comprovem tal concerto que, de certa maneira, impedem o prosseguimento do processo.

50. [REDACTED]

51. Cumpre notar que o trabalho de investigação por parte da Polícia Federal, nesse ponto em específico, foi prejudicado, uma vez que “os principais elementos de prova a corroborar com as denúncias de FRANCISVALDO seriam os dados extraídos do aparelho de telefone de celular utilizado” pelo vereador Rômulo e este “se recusou a fornecer a senha de acesso ao aparelho. Ademais, o processo de extração pericial de quebra de senha mostrou-se infrutífero.” (doc. 2926693, p. 87)

52. Por fim, tem-se que i) o processo de aquisição dos equipamentos foi arquivado; ii) não houve celebração de contrato; iii) não houve o recebimento de material de forma antecipadamente pela SESAU/RR; e iv) não houve a realização de pagamentos para a **Techfrio**, sejam eles antecipados ou não.

53. No mesmo sentido, ao tempo que a CGU-R/RR revela as fragilidades no processo realizado pela SESAU/RR para a adesão a ARP n. 07/2019, ressalta que “não se identificou prejuízos referentes aos recursos destinados pelo Fundo Nacional de Saúde, tendo em vista que o processo foi arquivado antes de sua efetivação.” (doc. 2804439, p. 8)

54. Assim, por mais que se tenha ciência da existência de entendimento consolidado no sentido de que o art. 2º da Lei 12.846/2013 estabelece que as pessoas jurídicas serão responsabilizadas pelos atos lesivos praticados em seu interesse ou benefício, ainda que potencial, entende-se que os elementos de prova presentes nos autos não são suficientes para prosseguir com as apurações em desfavor da **Techfrio**.

55. Nada impede, no entanto, a reabertura das investigações em caso de surgimento de novos elementos que apontem no sentido de que, de fato, houve efetiva participação da pessoa jurídica nos ilícitos.

5 – CONCLUSÃO

56. Em face do exposto, com fulcro nos arts. 12 e 15 da Lei nº 12.846/2013 c/c art. 11, do Decreto nº 11.129/2022 c/c arts. 21 e 22 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, a CPAR decide propor o arquivamento, por insuficiência de provas, do presente PAR, instaurado para apurar supostos ilícitos praticados pela pessoa jurídica **Techfrio Importação e Comércio Ltda.**, inscrita no CNPJ/ME sob o n. 14.191.074/0001-67, sem prejuízo de reabertura das investigações em caso de surgimento de novos elementos de prova.



Documento assinado eletronicamente por **GLADSTONE AVELINO BRITTO, Membro da Comissão**, em 26/09/2023, às 13:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **LUCIO FURBINO VILLETORT, Presidente da Comissão**, em 26/09/2023, às 14:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador [REDACTED] e o código [REDACTED]

Referência: Processo nº 00190.105326/2023-37

SEI nº 2964291