



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2855/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.107233/2021-85

INTERESSADO: DIRETORIA DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS

1. ASSUNTO

1.1. Análise da juntada do **Acórdão TCU nº 1179/2025 – Plenário**, proferido no âmbito do Processo TC nº 006.789/2021-8 relativo à Representação apresentada pelo então Deputado Federal Alessandro Lucciola Molon com base em indícios colhidos na **CPI da Pandemia**.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.
- 2.2. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.
- 2.3. Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019.
- 2.4. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

3. RELATÓRIO

3.1. Trata-se de análise da representação apresentada ao Tribunal de Contas da União (TCU), pelo então Deputado Federal Alessandro Lucciola Molon, acerca de possíveis irregularidades ocorridas na contratação da vacina Covaxin pelo Ministério da Saúde, decorrentes de indícios colhidos na CPI da Pandemia, tendo como investigadas, dentre outras, a **Bharat Biotech International Limited (BBIL)** e a representante **Precisa Medicamentos Ltda.** (atual OVS Importadora de Medicamentos Ltda.).

3.2. A defesa da BBIL, por meio do e-mail datado de 29/05/2025 (3649416), requereu a juntada da decisão do TCU, para que fosse analisado o **Acórdão nº 1179/2025 – Plenário** (3649421), proferido no âmbito do Processo TC nº 006.789/2021-8, em trâmite perante o Tribunal de Contas da União (TCU), alegando, em síntese, que foram integralmente acolhidas as justificativas apresentadas pela BBIL, afastando-se, assim, qualquer imputação de responsabilidade à pessoa jurídica.

3.3. Ainda de acordo com a defesa, “*o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União no referido julgamento vai ao encontro dos argumentos apresentados pela representada perante esta Douta Controladoria Geral da União, conferindo ainda maior embasamento e legitimidade ao pedido de reconsideração anteriormente formulado*” e, diante do exposto, requer o deferimento do pleito.

3.4. É o breve relatório.

4. ANÁLISE

4.1. Em síntese, a instrução processual do TCU (3649421) apurou a conduta de diversos agentes entes públicos e entes privados, especialmente no tocante à celebração e à tentativa de execução do Contrato n.º 29/2021. Foram investigados e, ao final, condenados ao pagamento de multa os seguintes agentes públicos: **Regina Célia Silva Oliveira** (fiscal do contrato); **Roberto Ferreira Dias** (ex-diretor do Departamento de Logística do Ministério da Saúde); e **Antônio Elcio Franco Filho** (ex-secretário-executivo do Ministério da Saúde).

4.2. Além dos agentes públicos, o Acórdão examinou a atuação de três entes privados na contratação com o Ministério da Saúde: **Bharat Biotech International Limited (BBIL)** – (contratada e fabricante da vacina); **Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.** (representante); e **Madison Biotech Pte. Ltd.** – (empresa destinatária dos pagamentos).

4.3. Observou-se que na análise do TCU, a conduta atribuída à BBIL pautou-se tão somente na

apresentação direta/indireta de *proformas invoices*, todas em desacordo com os termos do contrato assinado com o Ministério da Saúde, conforme item 4.b-(i), transcrito abaixo:

"(...)

4. Depois da realização de diligências, foram apontadas as seguintes irregularidades pelas quais os responsáveis foram instados a se manifestar sobre indícios de fraudes ao processo de dispensa de licitação:

(...)

B) conduta atribuída à Bharat Biotech International Limited:

(i) apresentação direta/indireta de Proforma Invoices, todas em desacordo com os termos do contrato assinado com o Ministério da Saúde,

(...)"

4.4. Segue, abaixo, o teor do Acórdão:

"9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades na aquisição, pelo Ministério da Saúde (MS), da vacina Covaxin/BBV152 contra a covid-19, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. considerar revel, para todos os efeitos, a empresa OVS Importadora Ltda. (antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.; CNPJ 03.394.819/0001-79), dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.3. excluir a empresa Century Comércio e Distribuição Ltda. da presente relação processual;

9.4. acatar as razões de justificativa apresentadas pela empresa Bharat Biotech International Limited;

9.5. declarar a inidoneidade da empresa OVS Importadora Ltda. (antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.) pelo período de quatro anos para participar de licitação na administração pública federal ou por ela ser contratada, estendendo-se a penalidade às contratações e licitações realizadas pela administração pública de estados, distrito federal e municípios em que haja aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

9.6. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos srs. Regina Célia Silva Oliveira, Roberto Ferreira Dias e Antônio Elcio Franco Filho, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos seguintes termos:

9.6. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos srs. Regina Célia Silva Oliveira, Roberto Ferreira Dias e Antônio Elcio Franco Filho, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos seguintes termos:

(...)"

4.5. Embora o Plenário do TCU tenha responsabilizado agentes públicos e a pessoa jurídica Precisa Medicamentos, o relator, Ministro Relator Benjamin Zymler, votou pelo afastamento da responsabilização da BBIL. Seu voto fundamentou-se na ausência de vínculo contratual direto entre a BBIL e a administração pública brasileira, além da inexistência de elementos que, em seu entendimento, comprovassem atuação coordenada entre a BBIL e a Precisa Medicamentos, conforme argumentos acolhidos do Ministério Público junto ao TCU (MPCTCU).

4.6. Antes de adentrar no mérito, é necessário destacar que na segunda parte do voto (item II.2), o relator **limitou expressamente a conduta atribuída à BBIL à suposta apresentação - direta ou indireta - de Proforma Invoices em desacordo com os termos do Contrato n.º 29/2021**, celebrado entre o Ministério da Saúde e a Precisa Medicamentos Ltda. (3649421, fls. 39), acompanhando o entendimento do representante do MPCTCU, conforme transcrição abaixo:

"(...)

II.2

39. Quanto à empresa Bharat Biotech International Limited, rememoro que a conduta a ela atribuída consistiu na apresentação de proforma invoices em desacordo com os termos do contrato assinado com o Ministério da Saúde.

40. Ora, a apresentação dos documentos somente constituiria irregularidade se a empresa

estivesse contratualmente vinculada ao Ministério da Saúde. Isso não ocorria, entretanto, pois a empresa Precisa utilizou documento falso para se comprometer em nome da Bharat Biotech.

41. Nessa linha, bem aponta o MPCTCU, ao divergir da unidade técnica, que os elementos constantes dos autos indicam que a Bharat Biotech não participou dos atos ilícitos perpetrados pela Precisa:

“se as empresas estivessem agindo em conjunto, não seriam necessárias (a) a montagem de documentos cuja autoria foi atribuída Bharat Biotech; (b) a tradução incorreta de documentos; e (c) a assinatura do contrato por pessoa jurídica que não possuía competência para a prática de tal ato.”

42. Ademais, a Bharat Biotech, ao ser questionada sobre os expedientes indevidamente emitidos/alterados pela Precisa, taxativamente negou sua emissão e, na sequência, revogou os efeitos da procuração à época vigente (peça 349).

43. Desta feita, acompanho o MPCTCU no sentido de afastar a responsabilização dessa empresa.

(...)"

4.7. Da análise do Acórdão, verifica-se que o relator **não enfrentou diretamente os indícios constantes dos autos de que a BBIL teve ciência inequívoca da celebração do contrato com o Ministério da Saúde**, adotando um recorte mais restritivo em relação à conduta da BBIL, deixando de considerar elementos relevantes, inclusive destacados pela própria unidade técnica do TCU e pelo PAR n.º 00190.107233/2021-85 já julgado, que demonstram a ciência e a omissão da pessoa jurídica com os atos praticados por sua representante comercial no Brasil.

4.8. É importante destacar que a análise conduzida pelo TCU não considerou o regime jurídico da Lei n.º 12.846/2013. Tanto o relator quanto o MPCTCU delimitaram a avaliação da conduta da BBIL a aspectos contratuais, especialmente sob a ótica da Lei n.º 8.666/1993, com enfoque em possíveis irregularidades na execução do contrato administrativo, como a emissão de *proforma invoices* e a suposta ausência de vínculo direto entre a BBIL e a Administração Pública brasileira.

4.9. Em nenhuma parte do voto do relator ou da instrução técnica consta referência expressa aos artigos da Lei n.º 12.846/2013, tampouco se realiza análise sob o prisma da responsabilização objetiva da pessoa jurídica.

4.10. Assim, a decisão do TCU não substitui nem revisa o julgamento feito no âmbito do PAR n.º 00190.107233/2021-85, cuja competência da CGU é reconhecida para processar e julgar administrativamente a responsabilização de pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública.

4.11. Nesse sentido, com base em elementos documentais, periciais e evidências públicas, o PAR n.º 00190.107233/2021-85 apurou que a BBIL tinha plena ciência da celebração do contrato com o Ministério da Saúde, inclusive tendo divulgado a informação em seu site oficial (3649421, p. 24); emitiu a 1ª *proforma invoice* contendo cláusulas em desacordo com o contrato, o que poderia induzir a Administração a erro; omitiu-se diante de condutas irregulares praticadas por sua representante, mesmo após ampla repercussão internacional e conhecimento público dos atos, circunstância que reforça a tese de ciência de tolerância e de que tinha pleno conhecimento, mas nada fez para corrigir, impugnar ou refutar os atos praticados por sua representante.

4.12. Essa atuação, à luz da Lei n.º 12.846/2013, configura ato lesivo praticado em benefício da pessoa jurídica, sendo perfeitamente cabível a aplicação das sanções de multa, publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, conforme Decisão n.º 258/2024, de 09 de agosto de 2024, proferida pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União.

4.13. Nesse sentido e com todo respeito, assim como bem sustentado pela unidade técnica do TCU, divergimos do entendimento exarado pelo MPCTCU e acolhido pelo relator no voto que culminou no afastamento da responsabilização da BBIL.

4.14. A decisão proferida no Acórdão n.º 1179/2025 - Plenário não possui o condão de afastar ou desconstituir os efeitos da responsabilização já imposta por esta CGU, notadamente porque adota uma delimitação extremamente restritiva acerca da conduta atribuída à BBIL, tampouco se realiza sob o prisma da responsabilização objetiva da pessoa jurídica.

4.15. Diante desse conjunto de elementos, com a devida vênia ao posicionamento do TCU - que não vincula a CGU - entende-se plenamente legítima e justificada a manutenção da responsabilização administrativa da BBIL no âmbito do PAR n.º 00190.107233/2021-85, com fundamento nos termos do art. 2º da Lei n. 12.846/2013.

5. CONCLUSÃO

5.1. Ante todo o exposto, verifica-se que não há qualquer fato novo ou fundamento relevante, de mérito ou preliminar, que justifique a reforma da Decisão n.º 258/2024, de 09 de agosto de 2024, proferida pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, devendo ser mantida integralmente as sanções aplicadas à BBIL no âmbito do PAR n.º 00190.107233/2021-85.

5.2. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **ANDRE LUIS SCHULZ, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 14/08/2025, às 06:47, 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 3744178 e o código CRC B7EA077B