



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

PARECER Nº 00210/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.107233/2021-85

INTERESSADOS: BHARAT BIOTECH LIMITED INTERNATIONAL (BBIL)

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

**E M E N T A :** PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO(PAR). SUPERVENIÊNCIA DO ACÓRDÃO Nº 1179/2025 – TCU - PLENÁRIO. NÃO FOI IDENTIFICADO QUALQUER FATO NOVO OU FUNDAMENTO JURÍDICO RELEVANTE QUE POSSA ENSEJAR A REFORMA DA DECISÃO SANCIONADORA. CONHECIMENTO DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS JÁ ENFRENTADOS NO JULGAMENTO. PELO INDEFERIMENTO.

1. Embora o Acórdão nº 1179/2025 – Plenário, proferido no âmbito do Processo TC nº 006.789/2021-8, em trâmite perante o Tribunal de Contas da União (TCU), tenha acolhido as razões de justificativa da pessoa jurídica Bharat Biotech International Limited (BBIL), o escopo de apuração do TCU diverge da apuração realizada pela Controladoria-Geral da União.
2. Com efeito, o processo administrativo de responsabilização instaurado pela CGU indiciou a pessoa jurídica por três condutas caracterizadas como atos lesivos à luz da Lei nº 12486, de 2013, imputados à pessoa jurídica em razão da responsabilidade objetiva prevista no art. 2º daquele diploma legal.
3. O exame realizado pelo TCU se limitou a uma única das condutas apuradas pela CGU no PAR. Ademais, a análise da Corte de Contas não examina os fatos à luz da Lei nº 12.846, de 2013, cuja competência, no presente caso, é da CGU.
4. E ainda que o presente PAR também tenha analisado as condutas da pessoa jurídica à luz da Lei nº 8.666, de 1993, nos termos do art. 12 do Decreto nº 8450, de 2015, tal qual o exame do TCU na representação que culminou no Acórdão nº 1179/2025 – Plenário, o escopo de apuração da CGU, conforme explicitado, é mais amplo do que aquele apurado pelo TCU em relação a pessoa jurídica, ora recorrente, à qual foram imputados três condutas, diferentemente de uma única conduta imputada pelo TCU.
5. Apesar de para fins de aplicação da Lei nº 12.846, de 2013, a demonstração do elemento volitivo ser dispensável, restou evidenciado nos autos, a partir de robusto conjunto probatório, a ciência inequívoca da pessoa jurídica recorrente acerca da celebração do contrato com o Ministério da Saúde, para o fornecimento de 20 milhões de dólares da vacina Covaxin, pelo valor de US\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de dólares), razão pela qual a empresa também foi condenada à suspensão do direito de licitar/contratar com a Administração, nos termos do que previa a Lei nº 8.666, de 1993.
6. Ademais, a pessoa jurídica recorrente, nos autos do presente PAR, reconheceu a autenticidade da primeira *proforma invoice* encaminhada ao Ministério da Saúde, o que não foi levado em consideração pelo TCU.
7. Destaca-se que a decisão do Ministro de Estado da CGU, em regra, não está vinculada à decisão da Corte de Contas posto que são órgãos distintos, com funções institucionais, legais e constitucionais diferentes e cujas apurações são promovidas com base em legislações diferentes e, por essa razão, têm escopos diversos, embora eventualmente relativas a fatos semelhantes, como no presente caso.
8. Nos termos do Parecer GQ-55 da AGU, de 30 de janeiro de 1995, vinculante: “29. A decisão do TCU, adotada em vista de sua função institucional, repercute na ação disciplinar dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública na hipótese em que venha negar especialmente a existência do fato ou a autoria. 30. O julgamento da regularidade das contas, por si só, não indica a falta de tipificação de infração administrativa [...]” (grifos acrescidos). Contudo, a materialidade não foi negada pelo TCU em relação a única conduta por ele apurada e, embora a responsabilidade da pessoa jurídica por essa única conduta tenha sido afastada, em relação às demais condutas apuradas pela CGU, não foi negada a materialidade, tampouco, a autoria, posto que nem ao menos foram objeto de apuração pela Corte de Contas. Nesse contexto, com a devida vênia, a decisão da Corte de Contas não vincula a decisão do Exmo. Sr. Ministro de Estado da CGU nos autos do presente PAR.
9. Sendo assim, inexistente fatos novos ou fundamento jurídico relevante que possa ensejar 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 integralmente mantidas as sanções aplicadas à BBIL no âmbito do PAR n.º 00190.107233/2021-85.
10. Parecer pelo conhecimento e pelo indeferimento do pedido, nos termos do Parecer nº 00028/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU aprovado Despacho de Aprovação nº 00203/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

Senhora Consultora Jurídica,

## I- RELATÓRIO

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.).

2. Preliminarmente, informa-se que esta Consultoria Jurídica, por meio do Parecer nº 00028/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU ratificado pelo Despacho de Aprovação nº 00203/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU, se manifestou **pelo conhecimento e indeferimento do pedido de reconsideração** outrora interposto pela pessoa jurídica **Bharat Biotech International Limited (BBIL)**, sociedade estrangeira incorporada e organizada sob as leis da República da Índia, sem CNPJ, que pretendia a reforma da decisão que lhe aplicou as penalidades de multa, de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, nos termos da Decisão nº 258/2024, de 09.08.2024 (SEI 3316912- Seq. 145 - p.1), do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, publicada no DOU no 157, seção 1, de 15.08.2024 (SEI 3324552 - Seq. 145 - p. 6), por ter incidido nos atos lesivos tipificados no artigo 5º, inciso IV, “b” e “d” da Lei nº 12.846/2013 e no ato ilícito previsto no artigo 87, inciso III c/c artigo 88, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

3. Porém, após encaminhamento dos autos para deliberação final do Ministro de Estado da CGU, a defesa da BBIL, por meio do e-mail datado de 29/05/2025 (SEI 3649416 - Seq. 152 - p.1), requereu a juntada da decisão do TCU, para que fosse analisado o **Acórdão nº 1179/2025 – Plenário** (SEI 3649421- Seq. 152 - p.1), proferido no âmbito do Processo TC nº 006.789/2021-8, em trâmite perante aquela Corte de Contas, alegando, em síntese, que foram integralmente acolhidas as justificativas apresentadas pela BBIL, afastando-se, assim, qualquer imputação de responsabilidade à pessoa jurídica.

4. 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.

5. Em razão disso o Gabinete do Ministro retornou os autos à Secretaria de Integridade Privada - SIPRI, para análise complementar.

6. Por meio da Nota Técnica nº 2855/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3744178 - Sequencial 153 - p. 4 a 7), aprovada pelo Despacho CGIST 3744180, pelo Despacho DIREP 3745930 e pelo Despacho SIPRI 3746029, a área técnica examinou o Acórdão nº 1179/2025 – TCU Plenário (SEI **3649421** - Seq. 152 - p.1), concluindo que **não foi identificado qualquer fato novo ou fundamento jurídico relevante** que possa ensejar a reforma da Decisão nº 258/2024, de 09 de agosto de 2024, proferida pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, devendo ser integralmente mantidas as sanções aplicadas à BBIL no âmbito do PAR n.º 00190.107233/2021-85.

7. Em seguida, os autos retornaram a esta CONJUR, na forma do art. 24 da IN CGU nº 13/2019, para manifestação jurídica prévia ao julgamento do Sr. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União.

8. É o breve relatório.

## II - DA FUNDAMENTAÇÃO

### a) Da independência da apuração da CGU em relação ao TCU

9. Preliminarmente, convém esclarecer que a Controladoria-Geral da União é órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, cuja atuação é completamente distinta e independente (embora auxiliar) da atuação do Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar de controle externo, nos termos da Constituição Federal.

10. **Nesse contexto, as deliberações do Tribunal de Contas da União em representações submetidas à análise da Corte de Contas não vinculam qualquer decisão do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União em relação à apuração de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846, de 2013 (Lei Anticorrupção-LAC).**

11. Sobre a matéria, eis o que orienta o Manual de PAR<sup>[1]</sup> da CGU:

## 2. INSTÂNCIAS DE RESPONSABILIZAÇÃO POR ATOS DE CORRUPÇÃO

(...)

No que tange à separação da instância administrativa com o campo de atuação do Tribunal de Contas da União - TCU, **é válido ressaltar que a regularidade de contas julgada por aquela Corte não impede a responsabilização de servidores ou entes privados pela Administração.** Nessa linha de raciocínio, vale citar o seguinte julgado: *(grifos acrescidos)*

*ATRIBUIÇÕES – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – COMISSÃO CONDUTORA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – INDEPENDÊNCIA. Surgem independentes as atribuições da Controladoria-Geral da União, do Tribunal de Contas da União e de comissão condutora de processo administrativo. Os primeiros são órgãos responsáveis, respectivamente, pelo controle interno e externo das contas dos administradores. A cargo da comissão fica a apuração de falta funcional. (...) Relatório (...) 5. A circunstância de terem sido eventualmente aprovadas tanto pelo Tribunal de*

*Contas da União – TCU quanto pela Controladoria-Geral da União – CGU as contas analisadas em autos do processo disciplinar, embora indiquem a existência de alguma divergência, não demonstra a presença de direito líquido e certo a ser tutelado. A comissão processante, no exercício da atividade de apurar a conduta ilícita praticada, tem ampla liberdade de agir, não remanescendo adstrita a conclusões de órgãos de controle interno ou externo a respeito das contas impugnadas” – grifos acrescidos. (STF, RMS 29912, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, DJE 09/05/2012) (grifos acrescidos)*

No entanto, segundo parecer vinculante da Advocacia-Geral da União, a decisão da Corte de Contas que negue existência de fato ou autoria, pode repercutir na esfera administrativa. Confira-se:

Parecer GQ-55 da AGU, de 30 de janeiro de 1995, vinculante: Contraditório, ampla defesa, prescrição e consequências do julgamento da regularidade de contas pelo Tribunal de Contas da União no processo administrativo disciplinar. [...] 29. **A decisão do TCU, adotada em vista de sua função institucional, repercute na ação disciplinar dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública na hipótese em que venha negar especialmente a existência do fato ou a autoria. 30. O julgamento da regularidade das contas, por si só, não indica a falta de tipificação de infração administrativa [...].** (grifos acrescidos)

A título de referência, considerando que sua aplicação para fins de responsabilização de pessoas jurídicas tem efeitos limitados, faz-se menção ainda a disposição específica constante da Lei nº 13.869/2019. Conhecida como Lei de Abuso de Autoridade, referido diploma estabeleceu que o julgamento na esfera penal vincula às esferas civil e administrativo-disciplinar, quando reconhece a ocorrência de uma das excludentes de ilicitude. Essa é a previsão do art. 8º de tal Lei:

Art. 8º Faz coisa julgada em âmbito cível, assim como no administrativo-disciplinar, a sentença penal que reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito.

Como será visto em item específico deste manual, a responsabilização de pessoas jurídicas prevista pela Lei nº 12.846/2013 estabeleceu o instituto da responsabilização objetiva. Portanto, **há que se perquirir no caso concreto, diante de todos os elementos caracterizadores do ato lesivo, se eventual julgamento na esfera penal nos termos do mencionado art. 8º poderia afastar a responsabilização da pessoa jurídica.** (grifos acrescidos)

Assenta-se, assim, que a regra é a independência das instâncias. **Apenas em situações excepcionais, de negativa de materialidade ou autoria, poderá haver a interferência referida acima.** (grifos acrescidos)

12. Pois bem, a partir do que orienta o Manual de PAR [\[1\]](#), verificou-se que **o TCU não negou a materialidade do ato apurado (qual seja: emissão de proforma invoices em desacordo com o contrato).**

13. **E em relação à autoria, afastou a responsabilidade da BBIL apenas de um dos atos apurados pela CGU no âmbito deste PAR**, qual seja, a emissão das “proforma invoices”, acolhendo a justificativa da BBIL de que a sua representante, a PRECISA MEDICAMENTOS, fraudou as invoices atuando em procuração da BBIL.

14. Com efeito, no presente PAR, a BBIL foi indiciada por três condutas:

- a) *pela procuração inidônea apresentada pela Precisa Medicamentos para a assinatura do Contrato nº 29/2021;*
- b) *por outros documentos inidôneos apresentados pela Precisa;*
- c) *pela emissão das proformas invoices com informações de cobrança em desacordo com os termos do contrato;*

15. E em relação às demais condutas, o TCU sequer cobrou justificativas da BBIL, o que, por sua vez, foi realizado pela CGU, à luz do que prevê o art. 2º da Lei nº 12.846, de 2013 (responsabilidade objetiva).

16. Não obstante, mesmo em relação à conduta relativa à apresentação das *proformas invoices* em desacordo com os termos do contrato, a própria BBIL **reconheceu a autenticidade da primeira proforma invoice emitida, razão pela qual não há como se negar a autoria com relação também a esta conduta no PAR sob apreço**, tal qual fez a Egrégia Corte de Contas.

17. Ademais, deve-se registrar que **a LAC instituiu a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica quanto aos atos tipificados como lesivos**. Nesse contexto, o simples reconhecimento da ocorrência do ato lesivo praticado **no interesse ou benefício, exclusivo ou não**, da pessoa jurídica **a sujeita à apuração e responsabilidade nos termos da LAC, independente da existência do elemento volitivo (dolo ou culpa).**

18. André Pimentel Filho, citado por Márcio Ribeiro, assim leciona:

E muito embora seja uma característica geral do Direito Administrativo Sancionador, como manifestação do direito de punir condutas socialmente lesivas, a consideração do elemento volitivo do agente, de modo a se evitar sanções imerecidas e se prestigiar a razoabilidade, trata-se de exceção válida e sem qualquer mácula de inconstitucionalidade. **A responsabilidade objetiva, neste caso, direcionada exclusivamente em face de pessoas jurídicas, é trazida por meio de lei formal, que tem como escopo tutelar a contento direito de**

repercussão social gravíssima, o direito à probidade nos negócios do estado e entre particulares e esse. (grifos acrescidos)

19. Assim, na sistemática legal atual, a responsabilização civil e administrativa lastreada na prática de ato lesivo previsto na LAC **demandará a demonstração da ocorrência do ato lesivo em si e o nexa causal com a atuação direta ou indireta da empresa, bem como da demonstração de que o ato fora praticado no seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.**

20. Portanto, ao contrário da caracterização do tipo "*fraude a licitação*" previsto na Lei nº 8666/1993, que exige a demonstração do dolo específico para fins de aplicação da pena de inidoneidade, **a LAC responsabiliza objetivamente a pessoa jurídica, independentemente do elemento volitivo.** E foi a partir da essência da responsabilidade objetiva estabelecida pela LAC que as condutas sob as quais a BBIL foi indiciada foram apuradas pela CPAR e, posteriormente, julgadas pelo TCU, embora, no curso da PAR, também tenha restado evidenciado o elemento volitivo da pessoa jurídica na caracterização do ato lesivo.

21. **Nesse contexto, em relação às penalidades de multa e publicação extraordinária da decisão sancionadora, aplicadas pela CGU à luz da LAC, após o devido processo legal, o Acórdão do TCU não vincula a CGU, posto que o escopo da apuração da CGU em razão da LAC foi mais amplo e leva em conta a responsabilidade objetiva da BBIL. Isto é, o julgamento do TCU, por meio do Acórdão nº 1179/2025 – Plenário (SEI 3649421- Seq. 152 - p.1), não exclui a autoria e materialidade dos atos da BBIL em relação aos atos lesivos tipificados pela LAC, posto que esse exame escapa à competência legal da própria Corte de Contas.**

22. Contudo, é certo que o presente PAR também apreciou as condutas da pessoa jurídica à luz da Lei nº 8.666, de 1993, legislação sob a qual o TCU também fundamenta a sua análise da representação. Porém, com a devida vênia à Egrégia Corte de Contas, o PAR instaurado pela CGU **reuniu em sua instrução elementos, provas e informações suficientes para demonstrar inequivocamente o elemento volitivo (dolo) da pessoa jurídica BBIL, em relação às três condutas imputadas (e não apenas uma das condutas como imputada à pessoa jurídica pelo TCU), o que sustenta a aplicação da penalidade de suspensão do direito de licitar/contratar, à luz da Lei nº 8.666, de 1993, conforme aplicada pelo Ministro da CGU. Sendo assim, pelo menos em relação às outras duas condutas apreciadas pela CGU, o TCU não negou a autoria e materialidade porque sequer as apurou em relação à BBIL.**

23. A diferença entre os escopos de apuração e abrangência das apurações da CGU e do TCU, bem como a legislação aplicável à luz de cada apuração, será melhor explicitada a seguir.

**b) Da diferença entre o escopo de apuração da CGU e a representação analisada pelo TCU: escopo mais amplo, apuração segundo a Lei 12.843, de 2013 (Lei anticorrupção), responsabilidade objetiva e existência do elemento volitivo para fins de aplicação da suspensão do direito de licitar e contratar com a Administração à luz da Lei nº 8666, de 1993;**

24. Em síntese, a instrução processual do TCU (SEI 3649421- Seq. 152 - p.1) apurou a conduta de diversos agentes públicos e entes privados, especialmente no tocante à celebração e à tentativa de execução do Contrato n.º 29/2021, celebrado pela pessoa jurídica recorrente e o Ministério da Saúde.

25. Entre os entes privados cuja atuação foi examinada no Acórdão estavam: **Bharat Biotech International Limited (BBIL)** – (contratada e fabricante da vacina, **ora recorrente**; a Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (**representante da BBIL**); e a Madison Biotech Pte. Ltd. – (empresa destinatária dos pagamentos).

26. Contudo, diferentemente do PAR instaurado por esta CGU, verificou-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,**

(...)"

27. E ao final, por meio do **Acórdão nº 1179/2025 – Plenário** (SEI 3649421), o TCU acolheu as razões de justificativa da BBIL, afastando a responsabilidade dela no âmbito do que foi apurado naquela representação.

28. O afastamento da responsabilidade da BBIL, de acordo com o voto do Ministro Relator Benjamim Zymler, 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).*"

29. Pois bem, convém 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 MPTCU, 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 MPTCU no sentido de afastar a responsabilização dessa empresa.**

(...)"

30. Da análise do Acórdão, conforme bem destacado pela área técnica desta CGU (SEI 3744178 - Seq. 153 - p. 4 a 7), verifica-se que o relator **não enfrentou diretamente as evidências constantes dos presentes 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 presente PAR**, que demonstram a ciência e a omissão da pessoa jurídica com os atos praticados por sua representante comercial no Brasil, a Precisa Medicamentos.

31. Tais elementos (indícios, provas e informações) foram minuciosamente analisados pela CPAR em seu Relatório Final, bem como, foram objeto de enfrentamento exaustivo por esta CONJUR, por meio do Parecer nº 00354/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 10 de julho de 2024, aprovado pelo Despacho de Aprovação nº 00232/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, que fundamentou a Decisão nº 258, no D.O.U. de 15 de agosto de 2024, seção 1, página 68, a qual aplicou à BBIL as seguintes sanções:

- i) Multa, no valor de R\$ 17.739.209,11 (dezessete milhões setecentos e trinta e nove mil, duzentos e nove reais e onze centavos);
- ii) Publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, pelo prazo e na forma fixados na Decisão; e
- iii) Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, pelo prazo de 1 (um) ano.

32. Com efeito, com base em elementos documentais, periciais e evidências públicas, o presente PAR 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; admitiu ter emitido a 1ª proforma invoice, a qual continha 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 esta que reforça a ciência e tolerância em relação aos atos de sua representante (Precisa Medicamentos), nada fazendo para corrigir, impugnar ou refutar os atos praticados por sua representante quando da celebração do contrato com o Ministério da Saúde.

33. Registre-se que enquanto o TCU notificou a BBIL para manifestar-se apenas acerca da “(i) apresentação direta/indireta de Proforma Invoices, todas em desacordo com os termos do contrato”, no presente Processo Administrativo de Responsabilização a BBIL foi indiciada pelas seguintes condutas:

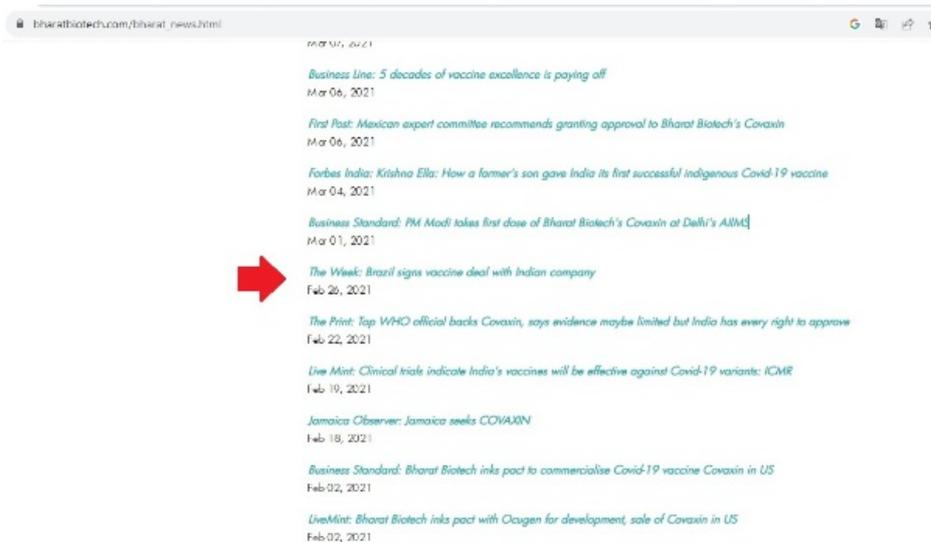
- a) pela procuração inidônea apresentada pela Precisa Medicamentos para a assinatura do Contrato nº 29/2021;
- b) por outros documentos inidôneos apresentados pela Precisa;
- c) pela emissão das proformas invoices com informações de cobrança em desacordo com os termos do contrato;

34. Com a devida vênia, o que se infere do julgamento proferido pela Egrégia Corte de Contas é que foi considerado de forma presumida que a Precisa Medicamentos extrapolou os poderes outorgados pela BBIL, sem sequer notificar esta última para apresentar razões relativas à questão dos documentos falsificados apresentados por sua representante comercial.

35. Não se nega que a Precisa Medicamentos possa ter extrapolado os poderes que lhe foram dados pela BBIL. Mas todo instrumento de mandato deve ser supervisionado pelo outorgante. E no PAR ficou demonstrado que a BBIL se omitiu (de certa forma, convenientemente) **nessa supervisão. Dessa forma, aponta-se para a BBIL, no mínimo, uma culpa "in vigilando", embora as evidências constantes do PAR apontem que a omissão da BBIL lhe era conveniente demais para que tenha sido uma “mera” negligência quanto à supervisão do mandato outorgado.**

36. Com efeito, a Precisa Medicamentos pediu a procuração para fins de assinatura do contrato com o Ministério da Saúde e a BBIL a negou expressamente. No dia seguinte, a notícia de que a BBIL tinha celebrado o contrato de 20 milhões de doses da vacina com o Governo Brasileiro foi publicada em todos os principais canais de comunicação da Índia e do Brasil, além de ter sido destaque em canais internacionais diversos no mundo.

37. A própria BBIL publicou a notícia em seu sítio oficial numa parte que trata das últimas notícias. Com efeito, a notícia do "THE WEEK" foi repostada pela própria BBIL em seu sítio eletrônico (vide item 7 do DESPACHO CGIST-ACESSO RESTRITO 3096988):



38. A exemplo do THE WEEK, a celebração do contrato foi publicada em vários canais de imprensa de abrangência mundial, como a Agência REUTERS (SEI 3096963 e SEI 3096965):

Publicação no site REUTERS, em 25/02/2021, com título: "Brazil to buy 20 million COVID-19 vaccines from India's Bharat Biotech" (Documento 3096963, disponível em <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-brazil-india-idUSKBN2AQ064/>, acesso em 26/01/2024);

Publicação no site THE WEEK, em 26/02/2021, com título: "Brazil signs vaccine deal with Indian company" (Documento 3096965, disponível em <https://www.theweek.in/wire-updates/international/2021/02/26/fgn8-virus-brazil-india-vaccine.html>, acesso em 26/01/2024);

39. A assinatura do contrato pela BBIL e o Brasil também foi publicada nos principais canais de notícias da Índia, quais sejam: INDIA TODAY (SEI 3096967), NEWS ON AIR (SEI 3096968), NDTV (SEI 3096970), INDIA TV NEWS (SEI 3096972), THE TIMES OF INDIA (SEI 3096977), THE ASIAN AGE (SEI 3096979), THE ECONOMIC TIMES (SEI 3096980), BUSINESS STANDARD (SEI 3096982), THE HINDUSTAN TIMES (SEI 3096983).

40. Para que fique evidente a alcançabilidade e confiabilidade dos instrumentos de mídia acima citados, verifica-se de breve pesquisa na internet que o *Índia Today*<sup>[2]</sup> é uma revista indiana semanal de notícias no idioma inglês publicada pela Living Media India Limited. É a revista mais amplamente divulgada na Índia, com um público próximo de oito milhões. (grifos acrescidos)

41. *O The Times of India*<sup>[3]</sup> é um jornal diário de língua inglesa muito popular na Índia. Possui a maior circulação de todos os jornais de língua inglesa do mundo, em todos os formatos (radiodifusão, compacto, berlinense e online). Em 2008, o jornal informou que (com uma tiragem superior a 3,14 milhões de exemplares) foi certificado pelo Audit Bureau of Circulations como o jornal de língua inglesa mais vendido em todo o mundo, colocando-o no 8º lugar como o jornal mais vendido no mundo em qualquer idioma. De acordo com um inquérito aos leitores indianos de 2008, o Times of India é o jornal em língua inglesa mais lido na Índia, com um público leitor de 13,3 milhões. Segundo a ComScore, a versão online do TOI é o site mais visitado de um jornal, com 159 milhões de visitas em maio de 2009, superando os sites do The New York Times, The Sun, Washington Post, Daily Mail e USA Today. (grifos acrescidos)

42. *O The Economic Times*<sup>[4]</sup> é um jornal diário indiano voltado para negócios. Em 2012, é o segundo jornal de negócios em inglês mais lido no mundo, depois do The Wall Street Journal, com um público de mais de 800.000 leitores. É publicado simultaneamente em 14 cidades: Mumbai, Bangalore, Delhi, Chennai, Kolkata, Lucknow, Hyderabad, Jaipur, Ahmedabad, Nagpur, Chandigarh, Pune, Indore e Bhopal. Seu conteúdo principal é baseado na economia indiana, finanças internacionais, preços de ações, preços de commodities, bem como outros assuntos relacionados a finanças. O Economic Times é vendido em todas as principais cidades da Índia. (grifos acrescidos)

43. *O Business Standard*<sup>[5]</sup> é um dos maiores jornais de edição diária do idioma inglês indiano publicado pela Business Standard Ltd (BSL) em dois idiomas, inglês e hindi. Fundado em 1975, o jornal faz uma extensa cobertura na economia indiana, infraestrutura, negócios e comércio internacional, mercados de ações e moedas, governança corporativa, além de uma série de outras notícias, opiniões e insights financeiros. A principal edição em inglês vem de 12 centros regionais, e alcança leitores em mais de 1.000 vilas e cidades Índia. O jornal permaneceu por anos, o segundo maior negócio da Índia diariamente em termos de circulação, até 2017, quando seu ranking caiu. Em janeiro de 2019, a Indian Readership Survey considerou a terceira maior notícia financeira vendida diariamente (pelo total de leitores de 505.000) e a quarta maior (em média, o número de leitores de 107.000). (grifos acrescidos)

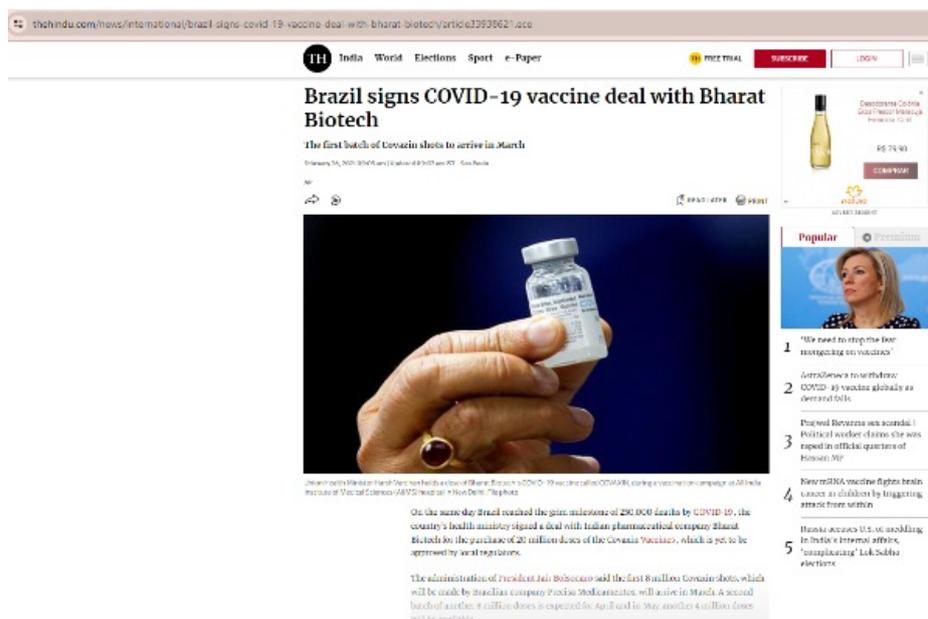
44. A NEWS ON AIR<sup>[6]</sup>, diga-se de passagem, pertence à **All India Radio (AIR)**, emissora de rádio pública nacional da Índia e é uma divisão da **Prasar Bharati (companhia de radiodifusão pública indiana)**. A AIR é a maior rede de rádio do mundo e uma das maiores organizações de radiodifusão do mundo em termos de número de idiomas transmitidos e o espectro de diversidade socioeconômica e cultural que atende. O serviço da AIR compreende 420 estações localizadas em todo o país, atingindo cerca de 92% da área do país e 99,19% da população total. O AIR origina a programação em 23 idiomas e 179 dialetos. (grifos acrescidos)

45. Também foi noticiada pela **Agência Brasil**, o canal de notícias oficial do Governo Brasileiro para a comunidade Internacional (SEI 3096985).

46. O THE HINDU<sup>[7]</sup> é o principal jornal diário indiano em inglês, com uma circulação de 1,17 milhões de cópias. O Hindu é o terceiro maior jornal em inglês do país, em termos de circulação, depois do The Times of India e do Hindustan Times, e à frente do Economic Times; sua maior base de circulação está no Sul da Índia, especialmente em Tamil Nadu. (grifos acrescidos)

47. O Money Control<sup>[8]</sup> é um site de notícias pertencente à Network18 Media & Investments Limited (anteriormente SGA Finance and Management Service e Network18 Fincap Limited), comumente referido como Network18 Group e às vezes como Network18–Eenadu Group, é um conglomerado de mídia indiano pertencente à Reliance Industries. A Network18 é a holding da TV18 Broadcast, Web18 Software Services, Network18 Publishing e Capital18. Por meio de suas subsidiárias e acordos de licenciamento de franquia, o grupo possui e opera os canais de notícias News18, ETV e CNBC na Índia, as revistas da Forbes India e Overdrive, os sites Firstpost e Moneycontrol e possui vários outros ativos e investimentos. A subsidiária de radiodifusão TV18 é a sócia controladora de dois empreendimentos conjuntos de mídia, Viacom18 e AETN18, através das quais opera a plataforma de streaming Voot, a produtora Viacom18 Studios, os canais de televisão Colors TV, Nickelodeon Índia, Comedy Central India, VHI Índia, MTV Índia e o canal History TV18. (grifos acrescidos)

48. Para exemplificar o conteúdo das notícias que correram o mundo eis a notícia<sup>[9]</sup> publicada pelo **THE HINDU**, principal jornal diário indiano:



The screenshot shows a news article from The Hindu. The main headline is "Brazil signs COVID-19 vaccine deal with Bharat Biotech". Below the headline, it says "The first batch of Covaxin shots to arrive in March". There is a sub-headline "On the same day, Brazil reached the grim milestone of 250,000 deaths by COVID-19, the country's health ministry signed a deal with Indian pharmaceutical company Bharat Biotech for the purchase of 20 million doses of the Covaxin vaccine, which is yet to be approved by local regulators." There is a photo of a hand holding a vial of the vaccine. To the right, there is a "Popular" section with a list of 5 items.

49. Que em tradução livre :  
No mesmo dia em que o Brasil atingiu a sombria marca de 250 mil mortes por COVID-19, o **Ministério da Saúde do país assinou um acordo com a farmacêutica indiana Bharat Biotech para a compra de 20 milhões de doses das vacinas Covaxin**, que ainda não foram aprovadas pelas autoridades locais reguladores.  
A administração do presidente Jair Bolsonaro disse que as primeiras 8 milhões de injeções de Covaxin, que serão feitas pela empresa brasileira Precisa Medicamentos, chegarão em março. Um segundo lote de mais 8 milhões de doses está previsto para abril e em maio estarão disponíveis mais 4 milhões de doses.  
(grifos acrescidos)

50. A propósito, a parceria entre Precisa Medicamentos e a Bharat Biotech International Limited –BBIL iniciada em janeiro de 2021 também foi objeto de notícias no sítio eletrônico da própria BBIL (SEI 3096941) e de canais de notícias diversos do mundo e em especial da Índia (SEI 3096946, 3096949, 3096953, 3096957, 3096961), **o que torna inegável também que a Precisa Medicamentos era a representante comercial da BBIL e agia no benefício e interesse dela (requisito essencial para abrangência da LAC)**.

51. A parceria também foi publicada na plataforma do YOUTUBE, canal INDIA TODAY, com título: “ Covid

Vaccine: Brazil Signs Deal With Bharat Biotech To Supply Covaxin Jabs”<sup>[10]</sup>, conforme relatado no DESPACHO CGIST-ACESSO RESTRITO 3096988.

52. Ora, é estranho que a BBIL diante da notícia de celebração de um contrato de tamanho vulto (300 milhões de dólares) não tenha entrado em contato com a sua representante Precisa Medicamentos para saber como o Contrato foi formalizado. Mais estranho ainda é a BBIL alegar não ter ciência da celebração do contrato e **publicar a notícia no próprio site**.

53. Conforme visto acima, o PAR encontra-se instruído com inúmeras notícias que correram nos sítios de notícias da Índia e do mundo, inclusive, **na rádio oficial do Governo Indiano (NEWS ON AIR)**.

54. Instada a se manifestar sobre as notícias que correram o mundo sobre o contrato, os argumentos apresentados pela BBIL não foram capazes de demonstrar que ela não tinha ciência dos atos praticados pela Precisa Medicamentos em seu favor, em especial, em relação os atos que visavam a formalização do contrato com o Governo Brasileiro, conforme apreciou esta CONJUR no item 2.2.4 do PARECER n. 00028/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU aprovado Despacho de Aprovação nº 00203/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (sequencial 150).

55. Ratificando a ciência acerca do contrato celebrado pela Precisa Medicamentos em seu nome, a BBIL emitiu a **primeira proforma invoice** em desacordo com os termos contratados. No PAR , a BBIL **reconheceu a autenticidade da primeira proforma invoice**. No TCU, ao que se infere do Acórdão ora tratado, a Corte de Contas considerou que as três invoices foram fraudadas pela Precisa Medicamentos, sem participação da BBIL, o que, conforme admitido pela própria BBIL nos autos do PAR, não é verdade.

56. Ora, se a BBIL não assinou contrato e se a Precisa Medicamentos extrapolou os poderes em relação à assinatura do Contrato, porque a BBIL se omitiu quando a contratação foi noticiada por diversos canais de imprensa da Índia, do mundo e ainda replicou a notícia no seu próprio sítio oficial? E depois de celebrado o contrato, que a BBIL sustenta não ter ciência da formalização fraudulenta, por que a BBIL ainda encaminhou a *primeira proforma invoice* ao Ministério da Saúde?

57. Sendo assim, com base em todos os elementos constantes no PAR, conclui-se **inequivocamente** que a BBIL se omitiu em relação ao mandato outorgado à Precisa Medicamentos, bem assim, conclui-se pela responsabilidade objetiva da BBIL perante a Administração Pública brasileira, nos termos da Lei nº 12846, de 2013 (Lei Anticorrupção - LAC), posto que a Precisa Medicamentos, enquanto sua representante comercial, agiu no interesse da BBIL.

58. Esclareça-se que o PAR instaurado pela CGU visava apurar atos lesivos cometidos pela BBIL, à luz da LAC, embora conjuntamente as condutas da BBIL também tenham sido apreciadas à luz da Lei nº 8.666, de 1993, por força do art. 30 da Lei nº 12.846, de 2013 e do art. 12 do Decreto nº 8420, de 2015 (vigente à época dos fatos e da instauração do PAR, mas revogado atualmente pelo Decreto nº 11.129, de 2022, que manteve a norma em seu art. 16).

59. E nos termos da LAC, a BBIL tem responsabilidade objetiva simplesmente por ser beneficiária do contrato resultante de atos de sua representante, ainda que esta não tivesse poderes para tanto, uma vez que a Precisa foi a empresa eleita para fazer negociações em nome da BBIL do Brasil (o que além de ser reconhecido pela BBIL nos autos , foi verificado entre as publicações da BBIL em seu sítio oficial). É o que se extrai do disposto no art. 2º da LAC:

Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

60. Porém, ainda que a responsabilidade objetiva independa da existência do elemento volitivo para a caracterização do ato lesivo, nos termos da LAC, **restou efetivamente demonstrado nos autos que a BBIL tinha ciência da fraude ou, no mínimo, negligenciou (convenientemente) a supervisão do mandato outorgado à Precisa Medicamentos, ratificando assim, os atos praticados por sua representante que eventualmente tenha excedido o mandato, à luz da nossa legislação civil**.

61. “Negligência” esta bastante conveniente à BBIL se considerarmos que se tratava de um contrato no valor US\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de dólares) para o fornecimento de 20 milhões de doses da vacina COVAXIN, afinal não se pode olvidar que a BBIL negou uma procuração à Precisa Medicamentos no dia em que o contrato foi celebrado, mas no dia seguinte publicou em seu próprio sítio eletrônico a notícia da celebração desse mesmo contrato.

62. Por essa razão, a negativa de ciência da BBIL sobre os atos fraudulentos praticados por sua representante comercial, sob a alegação de excesso de mandato, não foi acolhida pela autoridade julgadora do PAR. **A própria BBIL festejou a celebração do contrato em seu sítio oficial**.

63. Com efeito, a BBIL publicou em seu sítio a notícia da celebração do contrato no dia seguinte à assinatura dele (26/02/2021). Além disso, uma semana depois servidores públicos da ANVISA visitaram o laboratório da BBIL na Índia, a fim de verificar o atendimento aos padrões de boas práticas de fabricação tanto do insumo farmacêutico quanto das vacinas (atendendo a uma das cláusulas constantes do próprio contrato). Em 19/03/21, a BBIL envia a 1ª *proforma invoice*, contendo inconsistências, como pagamento antecipado, quantitativo de doses divergentes e signatário não beneficiário no contrato. Em 12/07/21 a CGU encaminha Ofício à BBIL solicitando esclarecimentos e apresentação da versão original da procuração datada de 19.02.2021 (enviada como anexo) que conferia poderes à Precisa Medicamentos para participar de licitações e assinar contratos públicos no Brasil em nome da BBIL e a respectiva tradução juramentada. Em 22/07/21, a BBIL informou a CGU que não reconhece a procuração e, no dia seguinte, também informa que a Precisa Medicamentos não é mais sua representante no Brasil. Ou seja, a BBIL ficou silente sobre um contrato assinado de forma fraudulenta durante quase 5 (cinco) meses, mesmo ciente de um contrato que foi celebrado um dia após a própria BBIL ter negado a procuração para assinatura do contrato... E

nesse interregno de tempo ainda apresentou a *primeira proforma invoice*, depois de ter festejado em seu sítio oficial a celebração do contrato com o Governo Brasileiro.

64. É no mínimo contraditório que a BBIL alegue que a Precisa não tinha poderes para assinar contratos por ela e ela própria ter divulgado a contratação em seu site, ela própria ter recebido servidores da ANVISA em seu laboratório e ainda ela própria ter emitido a *primeira proforma invoice*. E só tenha “revogado” a representação concedida à PRECISA quase cinco meses depois da celebração do contrato quando notificada pela CGU para confirmar a autenticidade da procuração apresentada por sua representante legal.

65. Sendo assim, **resta evidenciado que a BBIL tinha ciência sim da celebração do contrato e fez “vista grossa” acerca de como a sua representante poderia ter formalizado o contrato em seu nome.**

66. Destaque-se que embora o elemento volitivo seja dispensável para fins de apuração de atos lesivos tipificados pela LAC, a sua demonstração nos autos foi essencial para fins de aplicação das penalidades previstas na Lei nº 8.666, de 1993, especialmente, pelo fato de que a CPAR sugeriu a penalidade de declaração de inidoneidade à BBIL, a qual requer necessariamente a demonstração do elemento volitivo na apuração.

67. Ainda que se admitisse, a título de argumentação, que a BBIL não tivesse ciência que a Precisa Medicamentos tenha falsificado documentos para obter o contrato junto ao Ministério da Saúde, era dever da BBIL supervisionar o mandato outorgado (de acordo com o Código Civil brasileiro), sob pena de responder pelos excessos. E causa espécie que a BBIL negue ciência das fraudes, mas não tenha se perguntado em nenhum momento como um contrato de US\$ 300 milhões foi celebrado sem a sua “anuência” um dia após ter negado a procuração para a PRECISA celebrar o contrato e ainda festejar esse contrato por meio de publicação em seu sítio oficial.

68. **Do exposto, verifica-se que além de condutas apuradas pelo PAR muitos outros elementos escaparam à análise do TCU, seja porque o escopo de apuração do PAR foi mais amplo e reuniu mais provas na instrução (a exemplo das notícias de assinatura do contrato, inclusive o publicado pela BBIL no seu sítio eletrônico; o reconhecimento da BBIL em relação a autenticidade da *primeira proforma invoice*, etc), seja porque em relação à aplicação da LAC, a responsabilidade é objetiva, bastando que a pessoa jurídica se mostrasse beneficiada pelo ato lesivo, o que, por absoluta incompetência legal, não é (e nem pode ser) objeto de apuração pelo TCU.**

69. Não obstante, nos autos do PAR também **restou evidenciado que a BBIL foi, no mínimo, convenientemente omissa em relação à sua representante (demonstrando o elemento volitivo), o que culminou com a aplicação de suspensão temporária de licitar**, no lugar de inidoneidade sugerida pela CPAR, nos termos da alínea “c” do item 2.4.6 do Parecer nº 00354/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 10 de julho de 2024, aprovado pelo Despacho de Aprovação nº 00232/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, que fundamentou a Decisão nº 258, no D.O.U. de 15 de agosto de 2024, seção 1, página 68.

70. Com efeito, o TCU só analisou a conduta da BBIL sob o prisma da emissão das *proformas invoices* e ao que parece entendeu que todas as invoices foram fraudadas pela Precisa Medicamentos, quando nos autos do PAR, a própria BBIL reconheceu a autenticidade da primeira *proforma invoice*, cujos termos estavam em completo desacordo com o contrato.

71. Além disso, o TCU considerou preliminarmente que a BBIL não estava vinculada contratualmente ao Ministério da Saúde, posto que a procuração de sua representante era falsa. Sob o prisma da Lei nº 8.666/93, isso até faz sentido, mas sob o prisma da LAC, o ato fraudulento da Precisa Medicamentos beneficiou a BBIL e, por isso, ela responde objetivamente pelos atos fraudulentos da Precisa Medicamentos, afinal esta era sua representante comercial (o que foi admitido pela própria BBIL nos autos) e agiu no interesse da BBIL.

72. Mas a despeito da responsabilidade objetiva para fins de LAC ter sido caracterizada, em relação à aplicação das penalidades previstas pela Lei nº 8.666, de 1993, também restou evidenciado inequivocamente que a BBIL se omitiu convenientemente durante quase 5 (cinco) meses após a assinatura do contrato, mesmo estando o “MUNDO”, em especial a Índia, ciente da assinatura dele, mesmo tendo a BBIL recebido os servidores da ANVISA e mesmo tendo a BBIL emitido a primeira *proforma invoice*, o que demonstra uma conveniente omissão em relação ao mandato outorgado à Precisa, o que, nos termos do nosso Código Civil, coloca a BBIL como responsável pelos excessos praticados por sua representante (pela omissão, a BBIL ratificou os atos da Precisa) e, **portanto, vinculando a BBIL contratualmente ao Ministério da Saúde.**

73. Com efeito, é inegável que a BBIL mesmo ciente que o contrato havia sido assinado com o governo brasileiro não impugnou os termos no qual esse contrato havia sido assinado por sua representante comercial e nada fez em relação ao mandato outorgado à sua representante à época da assinatura do contrato. E depois disso, ainda recebeu os servidores da ANVISA uma semana depois da assinatura do contrato e, posteriormente, ainda emitiu a primeira *proforma invoice*, pelo que se entende que ela ratificou os atos praticados por sua representante, inclusive a assinatura do contrato, ao silenciar-se.

74. A BBIL só veio a manifestar-se pela revogação do instrumento de mandato quase cinco meses depois da assinatura do contrato quando interpelada pela CGU acerca da procuração apresentada pela Precisa. Porém até esse momento a BBIL silenciava-se mesmo sabendo que um contrato de US\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de dólares) havia sido firmado com o governo brasileiro em seu nome pela Precisa sem que ela tivesse, conforme alega a própria BBIL, poderes para tanto. E inclusive recebendo servidores da ANVISA em seus laboratórios na Índia em cumprimento a cláusulas contratuais e, ainda, emitindo a primeira *proforma invoice*. Sendo assim, impossível entender que a BBIL não se vinculou contratualmente ao Ministério da Saúde por meio de sua representante, estando, conseqüentemente, sujeita também às penalidades da Lei nº 8.666, de 1993.

75. Portanto, ao que nos parece a análise do TCU no que se refere ao vínculo existente entre Precisa Medicamentos e BBIL foi menos aprofundada do que a realizada no curso do PAR instaurado pela CGU, especialmente considerando que o

contrato e a própria parceria com a Precisa foi divulgado pela própria BBIL em seu sítio eletrônico, o que demonstra que existia sim o vínculo contratual entre a Precisa e a BBIL.

76. Por fim, no que diz respeito à alegação da “natureza precária” das *proformas invoices* alegada pela empresa e acolhida pelo MPTCU e ratificada pelo TCU, novamente, a CPAR e esta CGU discorda.

77. **A BBIL admitiu que foi ela que emitiu a primeira proforma invoice contendo informações completamente divergentes do estabelecido no contrato com o Ministério da Saúde**, após o contrato celebrado com o governo brasileiro ter sido divulgado no mundo inteiro e, inclusive, pela própria BBIL, em seu sítio eletrônico.

78. Embora a definição de “*Proforma Invoice*” remeta a um “orçamento” não vinculativo, essa prova **não pode ser desvinculada do contexto no qual foi apresentada**. A BBIL já tinha ciência do contrato celebrado com o Ministério da Saúde na época que emitiu a primeira invoice do seu contrato com o Ministério da Saúde (a própria BBIL publicou esse fato no seu site, recebeu os técnicos da ANVISA, etc). Então é muito temerário dizer que a “*primeira proforma invoice*”, cuja autenticidade foi reconhecida pela BBIL na instrução do PAR, era um mero orçamento sem poder vinculativo, especialmente se considerarmos que a primeira invoice continha vários termos em desacordo com o estabelecido em contrato que poderiam gerar grande prejuízo ao Erário caso não fossem identificados tempestivamente. Destaca-se que se vivia uma verdadeira corrida pelas vacinas e insumos médicos/hospitalares na época da pandemia, então não seria difícil, embora imprudente, que a proforma invoice emitida em desacordo com o contrato fosse faturada pelo Ministério da Saúde, pois afinal, todo contrato presume também uma relação de boa-fé entre os contratantes.

79. E por falar em boa-fé, não é demais destacar, conforme análise realizada pela AudSaúde/TCU, unidade técnica da própria Corte de Contas, que a BBIL, exigiu, inclusive, **o direcionamento dos pagamentos do contrato para empresa terceira (Madison Biotech), localizada em paraíso fiscal (Singapura), aberta em fevereiro de 2020, e com fortes indícios de ser uma empresa de fachada, utilizada pela BBIL para obter as “comissões” de seus parceiros/intermediários, as quais estava oficialmente impedida, uma vez que a vacina Covaxin foi desenvolvida com apoio e custeio de um órgão do governo indiano, o ICMR (Indian Council of Medical Research) e não poderia obter oficialmente as “comissões” de seus parceiros/intermediários.**

80. Nesse sentido, se a unidade técnica do TCU, em sua liberdade técnica, manteve o seu entendimento no sentido de que existia elementos suficientes apontando no sentido de que houve fraude a licitação que justifica a declaração de inidoneidade à empresa recorrente (penalidade sugerida pela Unidade Técnica do TCU- AudSaúde), **quanto mais pode fazê-lo a CGU, que é órgão de controle interno e correição, pertencente ao Poder Executivo Federal, cuja atuação é completamente distinta e independente daquela que compete constitucionalmente ao órgão de controle externo (TCU).**

81. Sendo assim, resguardados pelo princípio da independência entre as instâncias administrativas, com a devida vênua à decisão da Corte de Contas e à manifestação do MPTCU nos autos do Processo TC-006.789/2021-8 no sentido de acolher as razões da BBIL e afastar a sua responsabilidade (apenas) quanto à emissão das proformas invoices, entendemos existir elementos suficientes para a manutenção da condenação da recorrente, nos termos da **Decisão n.º 258/2024, de 09 de agosto de 2024**, proferida pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, devendo ser integralmente mantidas as sanções aplicadas à BBIL no âmbito do presente PAR.

### III - CONCLUSÃO

82. Ante o exposto, ratificamos o entendimento esposado pela área técnica desta CGU por meio da Nota Técnica n.º 2855/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3744178 - Sequencial 153 - p. 4 a 7), aprovada pelo Despacho CGIST 3744180, pelo Despacho DIREP 3745930 e pelo Despacho SIPRI 3746029, acerca do Acórdão n.º 1179/2025 – TCU Plenário (SEI 3649421), no sentido de que **não foi identificado qualquer fato novo ou fundamento jurídico relevante que possa ensejar 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 serem integralmente mantidas as sanções aplicadas à BBIL no âmbito do PAR n.º 00190.107233/2021-85

83. Sendo assim, ratificando a manifestação anterior desta CONJUR por meio do Parecer n.º 00028/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU aprovado Despacho de Aprovação n.º 00203/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU, **mantém-se a nossa recomendação para CONHECER o pedido de reconsideração** apresentado pela pessoa jurídica Bharat Biotech International Limited – BBIL, sociedade estrangeira incorporada e organizada sob as leis da República da Índia., diante do atendimento dos pressupostos formais para tanto, **mas no mérito, por INDEFERI-LO**, tendo em vista que não há nenhum fato novo ou questão jurídica, preliminar ou de mérito, seja no pedido de reconsideração, seja no Acórdão n.º 1179/2025 – TCU Plenário (SEI 3649421 - Seq. 152 - p.1), que justifique a reforma da Decisão n.º 258/2024, de 09.08.2024 (SEI 3316912 - Seq. 145 - p.1), do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, publicada no DOU n.º 157, seção 1, de 15.08.2024 (SEI 3324552- Seq. 145 - p.6).

84. Após análise pela Consultora Jurídica, encaminhem-se os autos à apreciação pelo Excelentíssimo Ministro.

85. É o parecer.

À consideração superior.

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) 00190107233202185 e da chave de acesso 3c761732

**Notas:**

1. Disponível em: <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/14544>
2. Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/India\\_Today](https://pt.wikipedia.org/wiki/India_Today)
3. Fonte: [https://es.wikipedia.org/wiki/The\\_Times\\_of\\_India](https://es.wikipedia.org/wiki/The_Times_of_India)
4. Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/The\\_Economic\\_Times](https://pt.wikipedia.org/wiki/The_Economic_Times)
5. Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Business\\_Standard](https://pt.wikipedia.org/wiki/Business_Standard)
6. Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/All\\_India\\_Radio](https://pt.wikipedia.org/wiki/All_India_Radio)
7. Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/The\\_Hindu](https://pt.wikipedia.org/wiki/The_Hindu)
8. Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Network18\\_Group](https://pt.wikipedia.org/wiki/Network18_Group)
9. Fonte: <https://www.thehindu.com/news/international/brazil-signs-covid-19-vaccine-deal-with-bharat-biotech/article33938621.ece>
10. <https://www.youtube.com/watch?v=GExujJ-OYcM>



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 2834325537 e chave de acesso 3c761732 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: 03-09-2025 14:55. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
GABINETE

---

**DESPACHO Nº 00721/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.107233/2021-85**

**INTERESSADOS: BHARAT BIOTECH LIMITED INTERNATIONAL**

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

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO o Parecer n. **00210/2025/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 (SIPRI) e publicação.

Brasília, 10 de setembro de 2025.

**PATRÍCIA ALVES DE FARIA**

Consultora Jurídica

Controladoria-Geral 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) 00190107233202185 e da chave de acesso 3c761732

---



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA ALVES DE FARIA, 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 2892347538 e chave de acesso 3c761732 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 10-09-2025 17:48. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---