



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

**PARECER n. 00028/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.107233/2021-85**

**INTERESSADOS: BHARAT BIOTECH LIMITED INTERNATIONAL**

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

PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO(PAR). APLICAÇÃO DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA DE MULTA, PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO SANCIONADORA E SUSPENSÃO TEMPORÁRIA PARA LICITAR E CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR 1 ANO. CONHECIMENTO DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS JÁ ENFRENTADOS NO JULGAMENTO. INDEFERIMENTO.

1. Ausência de fundamentos capazes de infirmar a decisão que aplicou as penalidades, acolhendo em parte o Relatório Final da Comissão do PAR e totalmente o Parecer n°. 00354/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho n° 232/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

2. Inexistência de fatos novos, provas em sentido diverso ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência da recorrente.

3. Parecer pelo conhecimento e pelo indeferimento do pedido.

Senhora Consultora Jurídica,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de Pedido de Reconsideração apresentado pela pessoa jurídica **Bharat Biotech International Limited – BBIL**, sociedade estrangeira incorporada e organizada sob as leis da República da Índia, sem CNPJ, com o objetivo de obter 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 n° 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° 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 n° 12.846/2013 e no ato ilícito previsto no artigo 87, inciso III c/c artigo 88, inciso II, da Lei n° 8.666/1993.

2. Em síntese, a recorrente foi condenada por fraudar a realização de atos de procedimento licitatório público – mediante a atuação de sua representante no Brasil, **PRECISA Comercialização de Medicamentos Ltda.**, CNPJ 03.394.819/0001-79 –, pela apresentação de documentos contendo montagens, com tradução indevida, e, principalmente, pela apresentação de uma procuração forjada e falsa; por fraudar contrato mediante a apresentação de proformas *invoices* (faturas) com informações de cobrança em desacordo com os termos pactuados; e, ainda, por ter praticado ato ilícito (qual seja, a omissão em relação à supervisão dos atos praticados por sua representante legal) frustrando o objetivo do procedimento licitatório que visava a contratação de 20 milhões de doses da vacina COVAXIN produzidas pela recorrente durante a pandemia de COVID.

3. Em 26/08/2024 foi protocolado o pedido de reconsideração (SEI 3335350 e 3335360 - Seq. 146 - p. 29 a 73) formulado pelo pela empresa, direcionado ao Ministro de Estado da CGU. Inconformada com a punição que lhe foi imposta, de forma resumida, a recorrente levantou os seguintes tópicos em sua petição:

1. Da instauração do presente procedimento administrativo;
2. Dos documentos forjados apresentados pela Precisa Medicamentos;
3. Da assinatura do contrato pela Precisa Medicamentos (Não configuração de culpa *in vigilando*);
4. Das notícias veiculadas nos canais de comunicação;
5. Da dosimetria da penalidade aplicada à Precisa por esta Controladoria-Geral da União.
6. Conclusão e pedidos

4. Ao final, requereu a reforma da decisão condenatória.

5. O pedido foi remetido à SIPRI, com vistas a subsidiar a decisão da autoridade julgadora, e aquela se manifestou por meio da Nota Técnica n° 2753/2024/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3370099 - seq. 148 - p. 391 a 411).

6. Ao fim vieram os autos à CONJUR para manifestação prévia ao julgamento do Sr. Ministro de Estado da CGU.

7. É o breve relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 DO CONHECIMENTO

8. Quanto ao aspecto temporal, o artigo 15 do Decreto nº 11.129/2022 dispõe que o prazo para oposição de pedido de reconsideração é de 10 (dez) dias, contados da data de publicação de decisão sancionadora.

9. A Decisão nº 258/2024, datada de 09.08.2024 (SEI 3316912- Seq. 145 - p.1), do Ministro de Estado da CGU, ora recorrida, foi publicada no DOU nº 157, seção 1, em **15.08.2024** (SEI 3324552- Seq. 145 - p.6).

10. Aplicando-se o prazo decenal previsto no artigo 15 do Decreto nº 11.129/2022 o termo final do prazo para apresentação do recurso seria **25/08/2024**.

11. O pedido de reconsideração da BBIL foi protocolado em **26.08.2024**, por meio do e-mail (SEI 3335350 e 3335360 - Seq. 146 - p. 29 a 73) .

12. Ocorre que o termo final, qual seja, 25/08/2024, ocorreu em um dia não útil (domingo), razão pela qual o prazo é automaticamente prorrogado para o primeiro dia útil subsequente, qual seja, 26/08/2024.

13. Sendo assim, conclui-se pela **tempestividade do pedido de reconsideração** ora apreciado.

### 2.2 DAS RAZÕES DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

14. A empresa apresenta, em síntese, os seguintes tópicos para fundamentar o pedido de reconsideração formulado:

1. Da instauração do presente procedimento administrativo;
2. Dos documentos forjados apresentados pela Precisa Medicamentos;
3. Da assinatura do contrato pela Precisa Medicamentos (Não configuração de culpa *in vigilando*);
4. Das notícias veiculadas nos canais de comunicação;
5. Da dosimetria da penalidade aplicada à Precisa por esta Controladoria-Geral da União.
6. Conclusão e pedidos

15. Os pontos suscitados, de modo geral, tratam-se de reiterações de argumentos e já foram objeto de análise no Relatório Final da CPAR (SEI 2374104 - seq. 127 - p. 18 a 33), na Análise de Regularidade ( Nota Técnica nº 1751/2022/COREP1, de 23.12.2022, - SEI 2468698 - seq. 129 - p. 11 a 32 ) e no Parecer da CONJUR (Parecer n. 00354/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 10.07.2024 - SEI 3318199 - seq. 143) .

16. Vejamos.

#### 2.2.1. Argumento 1: *"Da instauração do presente procedimento administrativo"*

17. A defesa alega que o Parecer Conjur e a decisão de acolhimento parcial ignoraram os argumentos levantados pela **Bharat Biotech International Limited – BBIL** acerca das conclusões da *"CPI da Pandemia do Senado Federal"* (SEI 3370091 - seq. 147; seq. 148 - p. 1 a 390). No entendimento da defesa, o relatório final da CPI da Pandemia *"por si só é capaz de demonstrar a inocência da BBIL, sobretudo em razão de não ter sido sugerido o seu indiciamento pela Comissão Parlamentar de Inquérito"*.

18. Acrescenta que no Relatório Final da CPI da Pandemia, aprovado em 26.10.2021, houve *"sugestão de indiciamento de 80 nomes, entre pessoas físicas e jurídicas, não tendo sugerido, entretanto, o indiciamento da Bharat Biotech."* (grifos originais)

19. Além do mais, o Relatório da CPI destacou a existência *"de uma rede bem arquitetada envolvendo servidores públicos e empresas privadas, que facilitou a aquisição de vacinas, entre elas, a Covaxin, produzida pela Bharat Biotech."*

20. Ponderou que, embora a CGU tivesse efetuado pesquisas relacionadas a notícias do acordo para fornecimento de vacina pela Bharat Biotech ao Brasil, em jornais de todo o mundo, teria se omitido *"de pesquisar acerca do relatório final da CPI da Pandemia disponível, repita-se, no site do Senado Federal"*.

21. Por fim, a defesa conclui que diante do Relatório Final da CPI da Pandemia verifica-se que a Bharat Biotech, apesar de ter sido alvo de investigação pela CPI, sequer foi indiciada, não havendo razões para que seja responsabilizada pela CGU *"na medida em que todos os atos foram praticados pela PRECISA, em conluio com os próprios agentes brasileiros, que facilitaram as negociações e buscaram aproveitar-se do estado caótico que assolava o mundo, fato este que deveria afastar a apuração por esta d. Controladoria-Geral, tendo em vista que já houve prévia investigação por órgão sobre os mesmos fatos."*

22. Sem razão a recorrente. Vejamos.

23. Sabe-se que as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) são instrumentos previstos na Constituição Federal do Brasil, conforme art. 58, § 3º, criadas para investigar determinados fatos de relevante interesse público.

24. A CPI é um órgão de investigação parlamentar, cujo objetivo é apurar determinados fatos de interesse público, sem

poder de punir diretamente pessoas físicas ou jurídicas, **mas apenas de investigar, reunir informações e encaminhar o seu relatório final a outros órgãos competentes (Ministério Público, CGU, TCU, PF. etc.) para que esses tomem as devidas providências legais.**

25. Sendo assim, apesar de no item 13.24 ("*Da improbidade administrativa e da Lei Anticorrupção*") do Relatório Final da CPI (SEI 3370091- sequencial 148 - p. 201) a CPI apontar apenas a PRECISA MEDICAMENTOS quanto à prática do ilícito previsto no art. 5º, IV, d, da Lei 12.846, de 2013 ("*fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente*"), é óbvio que a investigação realizada pela CPI sobre a ocorrência de ilícitos de natureza penal, civil e/ou administrativa durante a Pandemia da COVID-19 **não se esgota em si mesma**, tanto que o seu relatório final é encaminhado à outros órgãos competentes (**Ministério Público, CGU, TCU, PF. etc.) para que estes abram os próprios procedimentos específicos de investigação (os quais poderão levantar novas provas e indicar novas pessoas físicas e/ou jurídicas envolvidas) ou até mesmo os de apuração, tal qual os PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO, quando há elementos suficientes de autoria e materialidade.**

26. Ademais, como bem lembrado pela área técnica, a investigação realizada pela CPI do Senado não se deu sob a ótica e critérios da Lei no 12.846/2013 (LAC) ou da Lei no 8.666/1993, obviamente porque a CPI sabe que o seu trabalho não esgota todas as linhas de investigação e responsabilização. Do contrário, não haveria necessidade de encaminhamento do Relatório às autoridades policiais, de controle interno e externo (CGU e TCU), ao Ministério Público (que também pode realizar procedimentos investigatórios).

27. Corroborando esse raciocínio eis o que a própria CPI afirmou no item 14 ("*Encaminhamentos*") do seu Relatório Final (Sequencial 148- p. 230): "*Dado o curto prazo para as investigações, ainda não foi possível reunir provas suficientes para o indiciamento ou para indicar claramente as necessárias providências nas esferas cível ou administrativa uma série de pessoas. De qualquer forma, entendemos que os elementos colhidos inicialmente não devem ser desperdiçados, mas, ao contrário, devem passar pelo crivo das autoridades competentes para que, se assim entenderem, deem prosseguimento às apurações.*"

28. Outro trecho do mesmo item 14 do Relatório Final da CPI que ratifica o caráter não exaustivo da investigação da CPI é que propõe: "*No que diz respeito à contratação da vacina Covaxin, devem ser encaminhadas cópias do presente relatório e dos documentos relacionados com o contrato desse imunizante ao Tribunal de Contas da União, a fim de que sejam feitas as análises e tomadas as providências cabíveis.*" (SEI 3370091- Sequencial 148- p. 231)

29. Ainda no item 14 do Relatório Final (SEI 3370091 - Sequencial 148- pg. 237), a CPI propôs: "*Dessa forma, faz-se necessário o encaminhamento ao Ministério Público Federal, ao Departamento de Polícia Federal e ao Tribunal Penal Internacional de cópia deste Relatório e de todas as evidências encontradas relacionadas às pessoas mencionadas neste Relatório que não tiveram seus indiciamentos determinados por esta Relatoria, para que sejam tomadas as providências pertinentes ao caso.*"

30. Por fim, como bem lembrado pela área técnica (Nota Técnica 2753 - SEI 3370099 - Sequencial 148 - p. 395), de acordo com o Relatório Final da CPI da Pandemia "*o principal foco desta CPI foi investigar as ações e omissões do governo federal. Nessa linha, como será detalhado mais adiante, buscou-se apurar se as autoridades de saúde agiram ou não com prudência e perícia, se foram ou não omissas, se deixaram ou não de efetuar planos de contingência e se agiram, ou não, com a antecedência necessária, de forma planejada e integrada, no interesse da população e conforme demandava a gravidade da crise sanitária.*" Logo, era de se esperar que a CPI montada não esgotaria todas as linhas de investigações conexas e todos os agentes eventualmente envolvidos (fossem pessoas físicas ou jurídicas), posto que o objeto principal da investigação promovida pela Senado eram "*as ações e omissões do governo federal*" na gestão da crise sanitária.

31. Nesta linha, verifica-se que embora tenha sido citada no Relatório, a Bharat Biotech não foi convocada durante a CPI em nenhum momento para manifestar-se a cerca de eventuais atos lesivos que tenha praticado em face da LAC, seja porque os atos lesivos eventualmente praticados por ela extrapolavam o escopo da CPI, seja porque a CPI entendia que eventuais ilícitos (penais, civis e/ou administrativos) praticados por outras pessoas (físicas ou jurídicas) não indiciadas por ela, seriam objeto de apreciação e apuração pelos órgãos competentes a partir das provas e elementos levantados por ela.

32. Não à toa coube a esta CGU a apuração **adequada** em relação à incidência da Lei Anticorrupção (LAC - Lei nº 12.846, de 2013) no caso em apreço. Com efeito, a CGU é órgão do Poder Executivo Federal, com poderes para conduzir, dentre outros, processos administrativos de responsabilização (PAR) contra pessoas jurídicas com base na Lei no 12.846/2013 e, se constatada a responsabilização, aplicar sanções como multas e a publicação extraordinária da decisão condenatória e, até mesmo, as penalidades previstas na Lei nº 8.666/93, quando os atos lesivos segundo a LAC também forem considerados ilícitos à luz da lei de licitações e contratos.

33. E por meio da Portaria CRG nº 1.978, de 24.08.2021 (SEI 2084082 - seq. 115 - pg. 1), a CGU instaurou o presente PAR, cujo objeto específico era a apuração de supostas condutas praticadas pela BBIL sob o rito da Lei no 12.846/2013, constantes do Processo Administrativo nº 00190.105536/2021-63.

34. Sendo assim, a despeito de não ter sido "*indiciada*" no Relatório Final da CPI do Senado, a Bharat Biotech foi indiciada no presente PAR em face dos elementos de autoria e materialidade levantados pela autoridade instauradora, que justificavam a instauração do apuratório.

35. E uma vez instaurado o PAR, a CPAR garantiu-lhe o contraditório e a ampla defesa para que a BBIL pudesse afastar a prática dos atos lesivos que lhe foram imputados.

36. Contudo, em que pese a CPI do Senado Federal não tenha indiciado a pessoa jurídica BBIL com base nas provas disponíveis, o PAR da CGU teve um desfecho distinto, haja vista que foram obtidas outras provas que demonstraram na prática de atos ilícitos praticados pela BBIL, por meio de sua representante Precisa, contra a administração pública federal, sob a ótica da Lei no 12.846/2013.

37. Neste aspecto, cumpre registrar que, neste PAR, foram obtidas outras provas que não foram consideradas ou coletadas durante os trabalhos da CPI, como as publicações de informações da assinatura do acordo de fornecimento da vacina Covaxin ao Brasil **em diversos sites de notícias veiculados pelo mundo**. E com base nessas provas e em outras dentro do conjunto probatório identificado, a CGU encontrou fundamentos suficientes para responsabilizar administrativamente a Bharat Biotech no âmbito do PAR.

38. Ante a todo o exposto, não se sustentam os argumentos da defesa quanto à ausência de responsabilidade da Bharat Biotech, em face da LAC, pelo simples fato de a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Senado Federal não ter sugerido o indiciamento em seu Relatório Final.

### 2.2.2. Argumento 2: "Dos documentos forjados apresentados pela Precisa Medicamentos"

39. Neste tópico, é questionado o Parecer Conjur n. 00354/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3318199 - seq. 143) que afastou os argumentos apresentados pela defesa da BBIL quanto à "impossibilidade de a Precisa emitir documentos em nome da Bharat Biotech - BBIL".

40. A Consultoria Jurídica entendeu que a carta de autorização conferida à representante PRECISA "não limitava os documentos que poderiam ser apresentados pela Precisa, o que legitimaria, em tese, à submissão de documentos forjados."

41. Sustenta ainda a defesa que a Precisa "estava autorizada a submeter documentos emitidos pela BBIL e por ela aprovados, conforme reconhecido no item 89 do parecer; sendo certo que a procuração forjada pela própria PRECISA, por óbvio, não representa documento habilitado a ser submetido, pois **não foi emitido pela BBIL, tampouco aprovado.**" (grifos originais)

42. Argumenta a defesa que, de acordo com o referido Parecer, "a Precisa poderia submeter documentos falsos, pois não há limites na carta de autorização, desde que tais documentos fossem emitidos pela BBIL e por ela aprovados, o que não ocorreu no presente feito, na medida em que a procuração foi forjada pela própria PRECISA, sem conter a aprovação e tampouco o aval da BBIL".

43. Pela ótica da defesa, a carta de autorização deve ser lida conjuntamente com o memorando de entendimentos firmado entre a Bharat Biotech - BBIL e a Precisa, documento que consta expressamente a responsabilidade da Bharat Biotech - BBIL, conforme descrição abaixo:

"D. Fornecer à Precisa todos os documentos necessários para apoiar todas as formas de registros regulatórios;"

44. Argumenta que a negociação entre as empresas Bharat Biotech e Precisa se "iniciou com a visita da Precisa Medicamentos à sede da BBIL na Índia, na presença do embaixador do Brasil na Índia, ou seja, de agente do próprio governo brasileiro, o que não é usual e conferiu a falsa segurança de que a referida empresa seria idônea, por ter a aprovação do Brasil". (grifos originais)

45. Em razão disso, pondera a defesa que a Bharat Biotech não poderia ser condenada pela escolha de empresa inidônea para representá-la no Brasil, haja vista que foi "induzida a erro pelo próprio Governo Brasileiro que acompanhou a PRECISA à sede da BBIL, o que isenta a BBIL da condenação por qualquer ato ilícito, nos termos do artigo 20, § 2º, do Código Penal". (grifos nossos)

46. Por fim, conclui que deve ser afastada a culpa in eligendo reconhecida pela Consultoria Jurídica, tendo em vista que a escolha da representante "Precisa Medicamentos ocorreu em razão da apresentação pelo próprio Governo Brasileiro, este que, inclusive, tinha ciência da inidoneidade da PRECISA, tendo em vista os diversos procedimentos administrativos sancionadores que a empresa está submetida junto ao Ministério da Saúde, conforme consta no IPS nº 00190.105536/2021-63". (grifos originais).

47. Trata-se de reiteração de argumento já lançado na manifestação ao Relatório Final da CPAR (SEI 2374104 - seq. 127 - p. 18 a 33), examinado na Análise de Regularidade (Nota Técnica nº 1751/2022/COREP1, de 23.12.2022, - SEI 2468698 - seq. 129 - p. 11 a 32) e no Parecer da Conjur (Parecer n. 00354/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 10.07.2024 - SEI 3318199 - seq. 143).

48. A recorrente pretende fazer crer que "elegeu" a PRECISA Medicamentos como sua representante em razão da sua apresentação pelo próprio Governo Brasileiro. Porém isso não a excusa da culpa in eligendo, tampouco da culpa in vigilando.

49. Com efeito, conforme já exposto no Parecer anterior desta CONJUR, em relação à fraude documental e a submissão de documentos forjados pela PRECISA, a Bharat Biotech responde pelos atos lesivos praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não", por sua representante no Brasil, a PRECISA Medicamentos, independentemente de culpa, ciência ou de ter, de qualquer modo, concorrido para a prática do ilícito, nos termos do artigo 2º da Lei nº 12.846/2013 (culpa in eligendo).

50. Acerca da correta tradução juramentada da "carta de autorização", embora reconheça-se que tal documento não conferia amplo poderes à PRECISA para emitir quaisquer documentos e atuar sem restrições (inclusive assinar contratos), limitando-se a "apresentar documentos" autorizados pela Bharat Biotech, esse fato, por si só, não é motivo ensejador para o arquivamento do PAR, haja vista que a Bharat Biotech responde pelos atos lesivos praticados por sua representante, independentemente de culpa, ciência ou de ter, de qualquer modo, concorrido para a prática do ilícito. Ou seja, quanto a este argumento impera além da culpa in eligendo, a culpa in vigilando.

51. A culpa in vigilando está intrinsecamente relacionada ao princípio da responsabilidade objetiva, segundo o qual

a simples ausência de cuidado suficiente na supervisão de determinada situação pode acarretar em responsabilidade civil, independentemente da existência de dolo ou **culpa** direta no evento danoso.

52. Ora, além de não ter se certificado da "lisura" de sua representante, a Bharat Biotech sequer manteve a mínima vigilância sobre os atos praticados pela PRECISA Medicamentos, mesmo quando correu o mundo a notícia da celebração do contrato para fornecer 20 milhões de doses da COVAXIN, noticiado, inclusive, pela próprio Bharat Biotech em seu site.

53. Causa espécie que a Bharat Biotech argumente que a PRECISA Medicamentos não tinha poderes para representá-la quanto à formalização de contratos de fornecimento da COVAXIN (ainda mais, 20 milhões de doses) e não tenha "estranhado" a maneira pelo qual o Contrato com o Ministério da Saúde brasileiro tenha sido celebrado sem "a sua autorização" e adotado as providências necessárias para, no mínimo, verificar com que poderes a Precisa Medicamentos teria celebrado tal contrato.

54. A providência adotada pela Bharat Biotech foi justamente o contrário, divulgar o contrato vultuoso celebrado com o governo brasileiro em seu sítio eletrônico, o que, obviamente, demonstra que a Bharat Biotech ratificou os atos praticados pela PRECISA para fazê-lo, bem como ratificou a assinatura do contrato com o Ministério da Saúde.

55. Conforme foi exaustivamente demonstrado nos autos, a Bharat Biotech tinha ciência da assinatura do contrato de fornecimento das vacinas ao governo brasileiro e, **com comportamento posterior**, ratificou os atos da PRECISA MEDICAMENTOS que eventualmente tenham sido praticados em excesso de mandato (art. 662, parágrafo único do Código Civil):

Art. 662. Os atos praticados por quem não tenha mandato, ou o tenha sem poderes suficientes, são ineficazes em relação àquele em cujo nome foram praticados, salvo se este os ratificar.

Parágrafo único. A ratificação há de ser expressa, ou resultar de ato inequívoco, e retroagirá à data do ato.

56. Nesse contexto, restou mais que demonstrada a "*culpa in eligendo*" e a "*culpa in vigilando*".

57. A despeito de ter sido demonstrado que a Bharat Biotech tinha sim ciência dos atos praticados pela PRECISA "*em excesso de mandato*" (afinal a notícia de celebração do contrato de fornecimento de 20 milhões de doses foi divulgada pela própria Bharat Biotech em seu sítio eletrônico), registre-se que a Lei Anticorrupção, ao tratar da responsabilização por ato de terceiro, **abarca as situações em que existe vínculo, mesmo que informal, e submete os agentes a responsabilização objetiva, independentemente do conhecimento do ato pela sociedade representada.** A esse respeito, observe-se o art. 2º da mencionada Lei:

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.

58. Nesse sentido, não prospera a argumentação da defesa, haja vista que houve demonstração da "*culpa in eligendo*" e da "*culpa in vigilando*" por parte da Bharat Biotech, o que atrai, necessariamente, a responsabilidade objetiva prevista no artigo 2º, da Lei nº 12.846/13, "*pelos atos lesivos praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não*".

### **2.2.3. Argumento 3: "Da assinatura do contrato pela Precisa Medicamentos (Não configuração de culpa in vigilando)"**

59. Aduz a defesa que o principal argumento utilizado no Parecer Conjur para justificar a responsabilização da Bharat Biotech - BBIL pelos atos ilícitos praticados por sua representante refere-se à "*suposta falta de diligente supervisão do mandato conferido pela BBIL à PRECISA, configurando culpa in vigilando*".

60. Sustenta a defesa que, conforme item 90 do referido Parecer, a Consultoria Jurídica entendeu que a Precisa somente assinou o contrato em nome da Bharat Biotech, utilizando uma procuração forjada, tendo em vista que não houve supervisão efetiva por parte da BBIL em relação aos atos praticados por sua representante.

61. De acordo com o Parecer Conjur "*mesmo que a procuração não fosse exigida pelo Ministério da Saúde para formalização do contrato, ainda sim haveria falha no dever de vigilância pela BBIL, pois a própria sindicante afirma que não deu poderes à PRECISA para tanto (?)*".

62. Acrescenta a defesa que:

"2.25. Cumpre destacar que a suposta falta de supervisão por parte da BBIL somente poderia ocorrer na hipótese em que a procuração fosse exigida, na medida em que caso não houvesse a necessidade de mandato com poderes específicos, o contrato seria diretamente assinado pela BBIL, tendo em vista que à PRECISA em momento algum foi legitimada a assinar documentos pela BBIL, fato este incontroverso, já que o próprio Ministério da Saúde requereu a apresentação da procuração, pois tinha ciência que a PRECISA não poderia assinar em nome da BBIL."

63. A defesa insurge-se, ainda, alegando que o "memorando de entendimento" firmado entre a Bharat Biotech e a Precisa deve ser interpretado em conjunto com a "carta de autorização", onde consta a descrição de todos os deveres e obrigações das partes, "*de forma que os poderes da Precisa foram limitados a tarefas burocráticas para auxiliar a BBIL nas negociações junto às entidades públicas e privadas do Brasil relativas aos procedimentos prévios para validação do uso da vacina Covaxin em território brasileiro, não havendo margem para permitir que documentos fossem assinados e/ou fornecidos arbitrariamente pela Precisa.*"

64. Destaca a defesa que a Precisa, em 24.02.2021, solicitou, via e-mail, uma procuração em português, ocasião em que a Bharat Biotech teria se negado a fornecer por não estar redigido em língua inglesa, em função de regras de *compliance*, o que

demonstraria a preocupação do ente privado em emitir documentos que pudessem representar fraudes ou ilegalidades.

65. Por fim, conclui a defesa:

“2.51. Assim, considerando que a PRECISA falsificou documentos de terceiros (BBIL) para celebração do Contrato nº 29/2021, contrato que se objetiva atribuir consequências jurídicas para a vítima da falsificação, que somente teve conhecimento dos fatos, assim como do Contrato assinado pela Precisa em seu nome a partir do ofício recebido por esta D. Controladoria-Geral da União, referidas consequências não podem ser impostas à representada, pois falta o pressuposto de validade do ato administrativo, em razão do vício no pressuposto subjetivo, tornando o ato inválido”.

66. Novamente, trata-se de reiteração de argumento já lançado na manifestação ao Relatório Final da CPAR (SEI 2374104 - seq. 127 - p. 18 a 33), examinado a Análise de Regularidade ( Nota Técnica nº 1751/2022/COREP1, de 23.12.2022, - SEI 2468698 - seq. 129 - p. 11 a 32 ) e no Parecer da CONJUR (Parecer n. 00354/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 10.07.2024 - SEI 3318199 - seq. 143 ).

67. Conforme já exposto no item anterior deste parecer, restou demonstrado que a BBIL, ao se omitir em seu dever de supervisão (vigilância), deixou de verificar que a sua representante extrapolava os poderes que lhe foram outorgados, o que permitiu que a Precisa se valesse da procuração e documentos forjados para assinatura do Contrato nº 029/2021 com o Ministério da Saúde.

68. A omissão da Bharat Biotech permitiu a ocorrência de atos ilícitos praticados por meio de sua representante perante a administração pública federal: a fraude documental e a assinatura ilegítima do contrato frustraram o procedimento licitatório.

69. Ademais, estranha-se o fato de a própria BBIL, ao admitir que a Precisa solicitou uma procuração em 24.02.2021, para fins de assinatura do contrato com o Ministério da Saúde e, apesar de ter recusado, em razão de não emitir documentos em língua portuguesa, não ter considerado esse ato como algo atípico, que merecesse uma atenção especial ser verificada, ainda mais considerando o fato de que nos dois dias seguintes a notícia da celebração do referido contrato foi divulgada nos principais canais de comunicação internacional, inclusive, da Índia, e, ainda pela própria BBIL em sua página oficial na internet.

70. Conforme afirmado por esta CONJUR no parecer anterior, não se justifica que tais notícias não tenham gerado minimamente alguma preocupação à Bharat Biotech, sobretudo, depois de terem negado uma procuração à PRECISA para a celebração do Contrato.

71. No mínimo, houve uma "conveniente" omissão na supervisão por parte da Bharat Biotech em relação ao mandato exercido por sua representante, a PRECISA, uma vez que a sua representante (de forma fraudulenta) conseguiu um contrato de fornecimento de 20 (vinte) milhões de doses da COVAXIN, o que lhe renderia o valor de US\$ 300 milhões (trezentos milhões de dólares).

72. Nesse contexto, o argumento de desconhecimento dos atos fraudulentos praticados por sua representante não se sustenta, tendo em vista que a Bharat Biotech tinha o dever de diligência e falhou na supervisão das atividades realizadas em seu nome pela representante Precisa, atraindo inevitavelmente a responsabilidade objetiva prevista no artigo 2º da Lei nº 12.846/2013, "independentemente de culpa, ciência ou de ter, de qualquer modo, concorrido para a prática do ilícito", pelos atos praticados em "seu interesse ou benefício, exclusivo ou não".

73. Ante ao exposto, opina-se pela rejeição do argumento da defesa.

#### **2.2.4. Argumento 4: "Das notícias veiculadas nos canais de comunicação"**

74. Neste ponto a defesa se insurge contra o Parecer da Consultoria Jurídica em razão de que a Bharat Biotech supostamente tinha conhecimento da celebração do Contrato nº 29/2021 com o Ministério da Saúde e, portanto, teria consentido a assinatura irregular praticada pela Precisa, em decorrência da veiculação de dezenas de informações do acordo nos canais de notícias mundiais e da própria Índia, nos termos colocados no Despacho CGIST-ACESSO RESTRITO (SEI 3096988 - Seq. 141 - p. 9 a 13).

75. A defesa alega que essas notícias midiáticas da época não são suficientes para *“demonstrar a participação da BBIL nos atos praticados exclusivamente pela PRECISA, tampouco de comprovar a ciência acerca do Contrato nº 29/2021.”*

76. Questiona que o Parecer Jurídico se limitou em descrever o histórico do veículo de comunicação, no sentido de destacar mais a relevância do jornal ou da quantidade de postagens pelo mundo, de forma que *“o parecer não adentrou no mérito das notícias, o que é de suma importância para demonstrar que as notícias não são capazes de imputar qualquer conduta atípica à BBIL.”* (grifos originais).

77. Destaca que *“novamente chama a atenção para o fato de que se buscou informações de jornais, mas não se buscou o resultado final da CPI da Pandemia, disponível facilmente no site do Senado Federal”.*

78. Pondera que, pela análise das notícias veiculadas, na realidade trata-se de duas notícias replicadas diversas vezes em veículos de comunicação. *“A primeira notícia recebeu título idêntico ou com pequena variação: “Brazil to buy 20 million Covid-19 vaccines from India’s Bharat Biotech”; “Brazil to Purchase 20 million doses of Bharat Biotech Covaxin”, em tradução livre: “Brasil vai comprar 20 milhões de doses”.*

79. Nesse sentido, de acordo com a defesa:

"2.58. Veja que a notícia foi escrita com base em uma fala exclusiva do Ministro da Saúde em exercício, de forma unilateral, sem nenhuma informação adicional ou detalhada sobre quando ele teria dado essa declaração, em qual contexto a declaração teria sido feita, ou se teria sido uma declaração oficial e pública, enfim, elementos que pudessem demonstrar a veracidade dos fatos e até mesmo a confirmação da declaração. As notícias, por sua vez, não trazem nenhuma declaração oficial que tenha sido efetivamente prestada pelo CEO da Bharat Biotech."

80. Em relação à segunda notícia, a defesa alega que foi replicada em diversos jornais distintos e que teria sido repostada a matéria do jornal "The Week" no sítio eletrônico da Bharat Biotech.

81. Sobre essa segunda notícia, a defesa pondera que na realidade se trata de uma repostagem automática, sem qualquer ingerência por parte da BBIL quanto à elaboração e publicação:

"2.60. Cumpre esclarecer que foi incluída no site da representada no campo de "Bharat in News", área do site destinada a repostar **de forma automática** as matérias que foram elaboradas com o nome da Bharat, ou seja, trata-se tão somente de uma "galeria" de notícias midiáticas que citam o nome da empresa, para demonstrar seu reconhecimento mundial, sem qualquer contribuição direta da empresa na elaboração e publicação da matéria." (grifos originais)

82. Nesse sentido, a defesa considera que não há nenhuma informação relevante que comprometa o comportamento da Bharat Biotech e não se pode condenar a pessoa jurídica por meras suposições, sem comprovação da autoria nos atos ilícitos tido como irregulares.

83. Arremata que as justificativas utilizadas para a responsabilização da BBIL "*contém equívocos que demonstram a fragilidade para que seja considerada como meio de prova por esta D. Controladoria Geral da União.*"

84. A defesa reitera argumento anterior de que não há informação relevante que comprometa a comportamento da Bharat Biotech, o qual foi objeto de análise por meio da Nota Técnica no 566/2024/CGIST-ACESSO RESTRITO (SEI 3122851 - seq. 142 - p. 5 a 18) e no Parecer da Consultoria Jurídica (Parecer n. 00354/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 10.07.2024 - SEI 3318199 - seq. 143).

85. Em suma, a recorrente tenta "descredibilizar" a notícia relacionada à assinatura do Contrato nº 29/2021 que correu os principais canais de notícia do mundo, como REUTERS e o The WEEK (SEI 3096963 e SEI 3096965).

86. A notícia do "THE WEEK" inclusive foi repostada pela própria Bharat Biotech International Limited – BBIL em seu sítio eletrônico (vide item 7 do DESPACHO CGIST-ACESSO RESTRITO 3096988). Eis a notícia publicada em 26/01/2021, **um dia depois da assinatura do contrato** (SEI 3096965 - seq. 139 - p. 3):

Sao Paulo, Feb 26 (AP) 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.

The administration of President Jair Bolsonaro said the first 8 million Covaxin shots, which will be made by Brazilian company Precisa Medicamentos, will arrive in March. A second batch of another 8 million doses is expected for April and in May, another 4 million doses will be available.

So far Brazil has vaccinated less than 4 per cent of its population of 210 million people, with some cities stopping immunization campaigns last week due to shortages.

Neither Precisa nor Bharat confirmed the deal or the delivery dates. (AP) AMS

**Em tradução livre:**

São Paulo, 26 de fevereiro (AP) 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 empresa farmacêutica indiana Bharat Biotech para a compra de 20 milhões de doses da vacina Covaxin, que ainda não foi aprovado pelos reguladores locais.**

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.**

Até agora, o Brasil vacinou menos de 4% da sua população de 210 milhões de pessoas, com algumas cidades parando as campanhas de imunização na semana passada devido à escassez.

Nem Precisa nem Bharat confirmaram o negócio ou as datas de entrega. (AP) AMS

(grifos acrescidos)

87. A agência REUTERS destacou inclusive o valor do contrato (SEI 3096963 - seq. 139 - p. 1) em notícia da mesma data:

BRASILIA (Reuters) - Brazil's Health Ministry on Thursday signed a contract to purchase 20 million doses of Covaxin, the COVID-19 vaccine made by India's Bharat Biotech, for delivery between March and May.

The ministry said in a statement that the deal is worth 1.6 billion reais (\$290,000), with the rest 8 million doses expected to arrive in March.

To speed up the buying of vaccines in Brazil and deal with the second-deadliest coronavirus outbreak in the world, the ministry said it published new rules last week dispensing with the bidding process.

Brazil reported 1,541 new COVID-19 deaths on Thursday, the second highest daily death toll since the pandemic began, taking total fatalities to 251,498.

With 65,998 new cases, the South American country has now registered 10,390,461 cases, the world's third worst outbreak behind the United States and India.

**Em tradução livre:**

BRASÍLIA (Reuters) - **O Ministério da Saúde do Brasil assinou nesta quinta-feira um contrato para compra de 20 milhões de doses da Covaxin, a vacina contra Covid-19 fabricada pela Bharat Biotech da Índia, para entrega entre março e maio.**

**O ministério disse em comunicado que o negócio vale 1,6 bilhão de reais (US\$ 290 mil), com as primeiras 8 milhões de doses previstas para chegar em março.**

Para acelerar a compra de vacinas no Brasil e lidar com o segundo surto de coronavírus mais mortal do mundo, o ministério disse que publicou novas regras da semana passada dispensando processo licitatório.

O Brasil relatou 1.541 novas mortes por COVID-19 na quinta-feira, o segundo maior número de mortes diárias desde o início da pandemia, elevando o total de mortes para 251.498.

Com 65.998 novos casos, o país sul-americano já registra 10.390.461 casos, o terceiro pior surto do mundo, atrás dos Estados Unidos e Índia.

(grifos acrescentados)

88. A matéria foi ainda noticiada pelos principais e mais importantes canais de mídia da Índia no mesmo dia (26/01/2021) : INDIA TODAY (SEI 3096967 - seq. 139 - p.5 ), **NEWS ON AIR (SEI 3096968 - seq. 139 - p.8)** , NDTV (SEI 3096970 - seq.139 - p. 11), INDIA TV NEWS (SEI 3096972 - seq. 140 - p. 1), THE TIMES OF INDIA (SEI 3096977 - seq. 140 - p. 3), THE ASIAN AGE (SEI 3096979 - seq. 140 - p. 4), THE ECONOMIC TIMES (SEI 3096980 - seq. 140 - p. 5), BUSINESS STANDARD (SEI 3096982 - seq. 141 - p. 1), THE HINDUSTAN TIMES (SEI 3096983 - seq. 141 - p. 3).

89. A NEWS ON AIR, 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 acrescentados)

90. A título de exemplo, eis o que diz o teor da notícia publicada **em 26/01/2021** pelo NEWS ON AIR (SEI 3096968 - seq. 139 - p.8):

Health Ministry of Brazil yesterday signed a contract to purchase 20 million doses of Covaxin vaccine made by India's Bharat Biotech. The ministry said the rest 8 million doses is expected to arrive in March.

Meanwhile Brazil reported 1,541 new COVID-19 deaths yesterday, taking total fatalities to 251,498. With 65,998 new cases, the South American country has now registered 10,390,461 cases.

**Em tradução livre:**

O Ministério da Saúde do Brasil **assinou ontem um contrato para compra de 20 milhões de doses de Vacina Covaxin fabricada pela Bharat da Índia Biotecnologia.**

O ministério disse que os primeiros 8 milhões as doses devem chegar em março. Enquanto isso, o Brasil relatou 1.541 novos casos de COVID-19 mortes ontem, elevando o total de mortes para 251.498. Com 65.998 novos casos, o Sul País americano já registra 10.390.461 casos.

(grifos acrescentados)

91. **O India Today** 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. Eis a publicação do INDIA TODAY (SEI 3096967 - seq. 139 - p.5) em 26/01/2021:

Bharat Biotech International on Friday confirmed signing an agreement with Brazil for the supply of 20 million doses of india's indigenous Covid-19 vaccine Covaxin.

Bharat Biotech has signed an agreement for delivery of Covaxin during Q2 and Q3 of 2021, said the company.

Earlier this week, a delegation led by the health minister of Ukraine also visited the Hyderabad-based drug developer and expressed interest procuring in Covaxin.

**Em tradução livre:**

**A Bharat Biotech International confirmou na sexta-feira a assinatura de um acordo com o Brasil para o fornecimento de 20 milhões de doses da vacina indígena Covid-19 da Índia, Covaxin.**

A Bharat Biotech assinou um acordo para entrega da Covaxin durante o segundo e terceiro trimestre de 2021, disse a empresa.

No início desta semana, uma delegação liderada pelo ministro da saúde da Ucrânia também visitou o desenvolvedor de medicamentos com sede em Hyderabad e manifestou interesse em adquirir Covaxin.

(grifos acrescentados)

92. O *The Times of India* 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). 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 , TheSun , Washington Post , Daily Mail e USA Today . **Eis o que noticiou o THE TIMES OF INDIA (SEI 3096977 - seq. 140 - p. 3 ) também em 26/01/2021:**

BRASILIA: Brazil's health ministry on Thursday signed a contract to purchase 20 million doses of Covaxin, the Covid-19 vaccine made by India's Bharat Biotech, for delivery between March and May.

The ministry said in a statement that the deal is worth 1.6 billion reais (\$290,000), with the first 8 million doses expected to arrive in March.

To speed up the buying of vaccines in Brazil and deal with the second-deadliest coronavirus outbreak in the world, the ministry said it published new rules last week dispensing with the bidding process.

Brazil reported 1,541 new Covid-19 deaths on Thursday, the second highest daily death toll since the pandemic began, taking total fatalities to 251,498.

With 65,998 new cases, the South American country has now registered 10,390,461 cases, the world's third worst outbreak behind the United States and India.

**Em tradução livre:**

**BRASILIA: O Ministério da Saúde do Brasil assinou na quinta-feira um contrato para compra de 20 milhões de doses de Covaxin, a vacina Covid-19 fabricada pela indiana Bharat Biotech, para entrega entre março e maio.**

**O ministério disse em comunicado que o negócio vale 1,6 bilhão de reais (US\$ 290 mil), com previsão de chegada das primeiras 8 milhões de doses em março.**

Para acelerar a compra de vacinas no Brasil e lidar com o segundo surto de coronavírus mais mortal do mundo, o ministério disse que publicou na semana passada novas regras dispensando o processo de licitação.

O Brasil relatou 1.541 novas mortes por Covid-19 na quinta-feira, o segundo maior número diário de mortes desde o início da pandemia, elevando o total de mortes para 251.498.

Com 65.998 novos casos, o país sul-americano registra agora 10.390.461 casos, o terceiro pior surto do mundo, atrás dos Estados Unidos e da Índia.

(grifos acrescentados)

93. Verifica-se que o contrato com o governo brasileiro **tornou-se público no mundo inteiro por meio das dezenas de publicações nas mais importantes mídias, inclusive na própria Índia**, e não nos parece razoável as alegações da defesa de que a Bharat Biotech desconhecia os atos praticados em seu nome pela representante a Precisa, notadamente a celebração do Contrato nº 029/2021 com o Ministério da Saúde.

94. Verificou-se também que o conteúdo das notícias contemplaram diversas informações do contrato celebrado com o

Ministério da Saúde, como data da assinatura, quantitativo de doses e cronograma de entrega.

95. Nesse sentido, não é razoável imaginar que a Bharat Biotech, diante da corrida que existia à época pela vacina da COVID-19 e diante de tantas notícias nos mais diversos canais de mídia da Índia e do mundo, argumente que não tinha conhecimento dos atos praticados pela Precisa Medicamentos, sua representante no Brasil, em especial, a assinatura do contrato.

96. Menos razoável ainda se considerarmos que um dia antes dessas notícias se espalharem pelo mundo a Precisa solicitou a procuração à Bharat Biotech e esta a negou, como a própria afirmou nos autos.

97. Se a Bharat Biotech sabia que a Precisa não tinha poderes para assinar o contrato, já que negou procuração para tanto, por que a Bharat Biotech não adotou providências em relação à sua representação pela Precisa Medicamentos junto ao Ministério da Saúde?

98. Ora, deveria ter, no mínimo, chamado a atenção acerca da ocorrência desse fato, de forma a buscar junto à sua representante e ao governo brasileiro maiores detalhes sobre a formalização do contrato com o Ministério da Saúde. Porém, além de não fazê-lo, a própria Bharat Biotech repostou a notícia, em clara ratificação aos atos praticados pela Precisa Medicamentos.

99. Ante ao exposto, considerar que as notícias colacionadas aos autos não têm nenhuma informação relevante em relação ao comportamento da Bharat Biotech e que não comprovam que ela ratificou os atos praticados por sua representante, a Precisa, inclusive, o contrato assinado e, portanto, os atos lesivos praticados em face da LAC, desafia a racionalidade de qualquer julgador.

100. Logo, o argumento não merece acolhida.

#### **2.2.5. Argumento 5: "Da dosimetria da penalidade aplicada à Precisa por esta Controladoria-Geral da União."**

101. A defesa inicia com alegações de que houve excesso de pena aplicada à BBIL e questiona duas notícias veiculadas no sítio eletrônico do Governo Federal Brasileiro, datadas de 15 e 16.01.2024, em que a CGU teria concluído dois processos de responsabilização nos quais a Precisa Medicamentos teria sido condenada.

102. O primeiro, em razão de procuração fraudulenta para obter o Contrato nº 29/2021; no segundo, em razão de conluio na apresentação de carta de fiança inidônea com a pessoa jurídica FIB Bank, destacando que **"restou comprovado que aquela empresa apresentou documentos inidôneos, com montagens, com tradução indevida, além de uma procuração forjada e falsa"** (grifos originais).

103. A defesa pontua, ainda, que houve incongruências no PAR, tanto por responsabilizar a Bharat Biotech, por fatos praticados por sua representante Precisa, bem como quanto ao valor da multa aplicada à Bharat Biotech, quando comparado ao montante da multa estabelecida à Precisa nos seguintes termos:

"3.5. Inclusive, é contraditório o fato da Controladoria-Geral da União reconhecer em outro processo administrativo que a Precisa Medicamentos fez uso de documentos com montagens, com tradução indevida, além de uma procuração forjada e falsa para efetivar a assinatura do Contrato nº 29/2021, porém no presente feito minimizar tais fatos e buscar a todo custo responsabilizar a representada, sob fundamento de que ela faltou com o dever de vigilância.

3.6. Mais grave ainda é o fato de que a PRECISA, que agiu com DOLO, foi condenada ao pagamento de multa no valor de R\$ 3.879.251,35 (três milhões, oitocentos e setenta e nove mil, duzentos e cinquenta e um reais e trinta e cinco centavos), enquanto a BBIL, que agiu no máximo com omissão, ao vultoso valor de R\$ 17.739.209,11 (dezesete milhões setecentos e trinta e nove mil, duzentos e nove reais e onze centavos), isto é, a empresa (PRECISA) que foi comprovadamente autora de todos os atos ilícitos praticados, inclusive sendo noticiado pelo Governo Brasileiro que "CGU aplica multa à empresa responsável pela venda da vacina Covaxin", foi multado em valor 4,5 (quatro virgula cinco) vezes menor do que a BBIL, que foi a única vítima na negociação, haja vista que, conforme comprovado na "CPI da Pandemia", a PRECISA atuou em conjunto com os agentes brasileiros."

104. Sem razão a recorrente.

105. De acordo com a Lei nº 12.846/2013, as multas são aplicadas proporcionalmente ao faturamento bruto e por uma série de fatores agravantes e atenuantes, analisado individualmente para cada pessoa jurídica, ainda que tenham praticado o mesmo ato lesivo.

106. Conforme dispõe o art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, a multa será estabelecida **"no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação."** (grifos acrescidos)

107. Registre-se, ainda, que os artigos 17 e 18 do Decreto nº 8.420/2015 estabelecem os fatores agravantes e atenuantes que podem aumentar ou reduzir o valor da multa **dentro dos limites estipulados**, conforme a conduta de cada ente privado nos atos ilícitos praticados contra a administração pública.

108. Nesse sentido, é **completamente possível que pessoas jurídicas envolvidas em atos ilícitos similares recebam valores de multas diferentes**, haja vista que a metodologia de cálculo é baseada principalmente no faturamento bruto e nas circunstâncias agravantes e atenuantes de cada ente privado.

## 2.2.6. Argumento 6: "Dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade"

109. Pondera a defesa que houve desproporcionalidade entre a multa aplicada à representante Precisa e à Bharat Biotech, considerando o mesmo objeto (Contrato nº 29/2021), notadamente em razão de que teria sido a Precisa quem praticou os atos ilícitos contra a administração pública. Complementa que, tendo a Bharat Biotech sido vítima, não seria razoável receber uma multa superior àquela aplicada à representante responsável por forjar documentos e assinar irregularmente o referido contrato, contexto no qual haveria dois pesos e duas medidas para fins de responsabilização.

110. Aduz a defesa que:

“3.13. Por sua vez a pena aplicada à BBIL é tão desproporcional que, por óbvio, ensejará a retirada do interesse em contratar novamente com o Poder Público brasileiro, culminando em prejuízo à saúde pública nacional, que será privada do recebimento de diversos medicamentos produzidos pela BBIL em prol da saúde mundial.

3.14. As penas aplicadas à BBIL, sobretudo a vultosa quantia definida a título de multa, se mostra desproporcional, principalmente diante da verdade dos fatos acima explicados, que não foi observado pelo D. julgador no momento de aplicação da pena.”

111. Conclui a defesa nos seguintes termos:

“3.17. Além disso, apesar do ato doloso cometido pela PRECISA, não houve dispêndio de dinheiro público por parte do governo brasileiro, não tendo sido realizado nenhum pagamento. Ou seja, não só a BBIL não recebeu um real, como ainda terá que arcar com o pagamento de multa milionária.

3.18. Conclui-se que as penas aplicadas à BBIL, notadamente com relação a multa, se mostram desproporcionais, principalmente se comparadas com o que foi determinado à PRECISA, esta de fato responsável pelos atos que culminaram na assinatura do Contrato nº 29/2021”.

112. Como dito, a multa aplicada à Bharat Biotech foi proporcional às condutas praticadas pelo ente privado no processo de aquisição da vacina Covaxin e foram devidamente demonstradas pelas provas constantes dos autos.

113. O cálculo foi estabelecido com base no art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013 e nos artigos 17 e 18 do Decreto nº 8.420/2015, sempre com direito ao contraditório e ampla defesa em todas as fases do processo.

114. As penas da Precisa foram maiores, a começar pela declaração de inidoneidade para a Precisa enquanto a Bharat Biotech ficou apenas com uma Suspensão de contratar por 1 ano.

115. A multa foi maior para a Bharat Biotech apenas porque ela é calculada com base no faturamento bruto da empresa punida e obviamente uma multinacional como a Bharat Biotech tem um faturamento bruto muito maior do que o da PRECISA.

116. Registre-se que o valor do faturamento bruto da Bharat Biotech considerado no PAR **foi de R\$ 506.834.546,00 (muito superior ao faturamento bruto da Precisa Medicamentos)**, constituindo a base de cálculo da multa sobre as quais incidiram os percentuais de agravantes e atenuantes presentes na Lei nº 12.846/2013 e no Decreto nº 8.420/2015, **que resultou numa multa no valor de R\$ 17.739.209,11.**

117. Em razão disso, não prospera os argumentos da defesa **em querer comparar a multa recebida pela BBIL com aquela aplicada à sua representante Precisa, ainda que os atos ilícitos praticados sejam semelhantes**, haja vista que a penalidade é calculada **levando-se em conta o faturamento bruto de cada ente privado e das circunstâncias agravantes e atenuantes identificadas**, conforme a participação de cada ente privado.

## 2.2.7 Argumento 7: "Do correto cálculo da multa"

118. De acordo com a defesa, a alíquota de **3,5%** estabelecida pela Consultoria Jurídica foi calculada de forma incorreta, entendendo ser mais adequada a alíquota de **0,1%**, conforme circunstâncias agravantes e atenuantes que devem ser reavaliadas pela CGU em consonância com os princípios constitucionais que amparam o processo administrativo sancionador, a seguir aduzidos.

119. Vejamos.

### 2.2.7.1 "Afastamento da agravante prevista no artigo 17, inciso III, do Decreto nº 8.420/2015"

120. A defesa questiona o Parecer Conjur, em razão da aplicação dessa agravante, que considerou a “*interrupção no fornecimento de serviço público ou na execução da ora contratada*”.

121. Pondera que houve uma “*interpretação extensiva, na medida em que o objeto do Contrato nº 29/2021 não envolve nem “serviço público” e nem “execução de obra”, interpretação esta que é vedada quando se trata de sanção administrativa, conforme entendimento do STJ.*”

122. Acrescenta, inclusive, que houve alteração desse dispositivo com o advento do Decreto nº 11.129/2022 para “*prever a possibilidade de sanção na hipótese de falha na entrega de bens que eventualmente seria o caso dos autos.*”, não devendo ser

considerada essa agravante, por afronta ao princípio da legalidade (grifos originais).

123. Essa questão já foi debatida no Relatório Final da CPAR (SEI 2374104 - seq. 127 - p. 18 a 33), no exame da Análise de Regularidade (Nota Técnica nº 1751/2022/COREP1, de 23.12.2022, - SEI 2468698 - seq. 129 - p. 11 a 32 ) e no Parecer da Consultoria Jurídica (Nota Técnica nº 1751/2022/COREP1, de 23.12.2022, - SEI 2468698 - seq. 129 - p. 11 a 32 ).

124. Embora esta Consultoria Jurídica tenha feito um juízo de ponderação, considerando que a interrupção do Contrato nº 29/2021 não resultou na completa ausência da vacina nos postos públicos de vacinação em virtude da diligência e esforços do Ministério da Saúde quanto à obtenção junto a outros laboratórios mundiais, **não há como negar que efetivamente ocorreu um hiato em relação à prestação de serviço público que dependia dos insumos a serem fornecidos pela Bharat Biotech.**

125. E por ter frustrado o cronograma de entrega das doses, causando a interrupção do serviço de vacinação (ainda que não totalmente e por esforço do governo brasileiro e não da BBIL), esta CONJUR sugeriu o percentual de 1% e não o máximo de 4%, sugerido pela CPAR e pela SIPRI.

#### **2.2.7.2 "Da atenuante com relação ao artigo 18, inciso I do Decreto nº 8.420/2015"**

126. Sobre essa atenuante, a defesa alega que a Consultoria Jurídica deixou de aplicar *“a redução de 1% no caso de não consumação da infração”*, considerando que o Contrato nº 29/2021 não gerou qualquer ônus ao Ministério da Saúde pois as vacinas sequer foram enviadas *“em razão da ausência de conhecimento por parte da BBIL do acordo firmado, conforme exaustivamente explicado.”*

127. No entendimento da defesa:

“3.30. Destaca-se que para justificar o afastamento da referida atenuante, a CONJUR novamente realiza um contorcionismo jurídico alegando, no item 308, que o simples fato de terem sido apresentados documentos falsificados, forjados e com informações divergentes dos negociados entre as partes, com a consequente assinatura do contrato, caracteriza a consumação da lesão contra a Administração Pública.

3.31. Como exposto, o presente feito objetiva analisar o descumprimento do contrato por parte da BBIL que supostamente teria deixado de cumprir com a entrega das vacinas, o que não se confunde com a apresentação de documentos falsificados / forjados.”

128. A defesa reitera argumento já suscitado no Relatório Final da CPAR (SEI 2374104 - seq. 127 - p. 18 a 33), no exame da Análise de Regularidade (Nota Técnica nº 1751/2022/COREP1, de 23.12.2022, - SEI 2468698 - seq. 129 - p. 11 a 32 ) e no Parecer da Consultoria Jurídica (Nota Técnica nº 1751/2022/COREP1, de 23.12.2022, - SEI 2468698 - seq. 129 - p. 11 a 32 ).

129. A lesão contra a Administração Pública Federal se perfaz pela simples apresentação dos documentos falsificados, forjados e com informações divergentes do negociado entre as partes, com a consequente assinatura do Contrato nº 29/2021 com o Ministério da Saúde.

130. A recorrente quer fazer crer que o presente PAR objetiva analisar **APENAS** o descumprimento do contrato por parte da Bharat Biotech que supostamente teria deixado de cumprir com a entrega das vacinas, o que não se confunde com a apresentação de documentos falsificados / forjados.

131. Contudo, a Bharat Biotech responde o presente PAR, pelos mesmos atos imputados, tanto à luz da Lei Anticorrupção (LAC) como à luz da Lei nº 8666/93 (vigente à época dos fatos).

132. Com efeito, a responsabilidade da Bharat Biotech apreciada no âmbito deste PAR foi analisada à luz da Lei Anticorrupção (LAC) e também à luz da lei de licitações e contratos (Lei nº 8666/93), posto que a aplicação de uma não exime de responsabilidade perante a outra, nos termos do art. 30 da LAC:

Art. 30. A aplicação das sanções previstas nesta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de:

I - ato de improbidade administrativa nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 ; e

II - atos ilícitos alcançados pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou outras normas de licitações e contratos da administração pública, inclusive no tocante ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

133. Além disso, o Decreto nº 8.420, de 2015, ainda vigente à época dos fatos, assim preconiza:

**Art. 12. Os atos previstos como infrações administrativas à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 , ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846, de 2013 , serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, aplicando-se o rito procedimental previsto neste Capítulo.**

§ 1º Concluída a apuração de que trata o **caput** e havendo autoridades distintas competentes para julgamento, o processo será encaminhado primeiramente àquela de nível mais elevado, para que julgue no âmbito de sua competência, tendo precedência o julgamento pelo Ministro de Estado competente.

§ 2º Para fins do disposto no **caput** , o chefe da unidade responsável no órgão ou entidade pela gestão de licitações e contratos deve comunicar à autoridade prevista no art. 3º sobre eventuais fatos que configurem atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013.

(grifos acrescidos)

134. Sendo assim, embora os atos lesivos praticados também tenham sido apreciados à luz da Lei nº 8.666, de 1993, pela autoridade julgadora, o PAR não foi instaurado APENAS em virtude de um descumprimento contratual, mas também pela prática de atos lesivos nos termos da LAC, os quais também são considerados ilícitos pela Lei nº 8.666, de 1993, e que culminaram no descumprimento contratual pela BBIL, à luz da Lei nº 8.666, de 1993.

135. Diante do exposto, entende-se pela improcedência do argumento da defesa.

#### **2.2.7.3 "Da atenuante com relação ao artigo 18, inciso III do Decreto nº 8.420/2015 (aplicação em grau máximo)"**

136. Aduz a defesa que o Parecer Conjur entendeu que houve colaboração por parte da Bharat Biotech, "porém pelo fato de não ter assumido a responsabilidade pela prática do ato lesivo, a atenuante não deve ser aplicada em grau máximo (1,5%), limitando em 1% (um por cento)."

137. Nesse sentido, a defesa discorda do percentual aplicado de 1% por entender que efetivamente colaborou ao longo de todo o PAR, respondendo às demandas nos prazos definidos, sem omitir ou ocultar qualquer fato, informação ou documento, sempre disposta a colaborar para a busca da verdade dos fatos e provar sua inocência.

138. Por fim, conclui a defesa:

"3.45. Portanto, é inegável que a BBIL teve postura essencial para a apuração dos fatos, colaborando em todas as oportunidades possíveis para provar que não participou de nenhum ato lesivo realizado pela PRECISA e pelos agentes brasileiros, sendo certo que, de acordo com o teor do artigo 18, inciso III do Decreto nº 8.420/15, deve ser aplicada a atenuante no grau máximo, qual seja: 1,5% (um e meio por cento)."

139. A questão também já foi abordada no Relatório Final da CPAR (SEI 2374104 - seq. 127 - p. 18 a 33), no exame da Análise de Regularidade (Nota Técnica nº 1751/2022/COREP1, de 23.12.2022, - SEI 2468698 - seq. 129 - p. 11 a 32) e no Parecer da Consultoria Jurídica (Nota Técnica nº 1751/2022/COREP1, de 23.12.2022, - SEI 2468698 - seq. 129 - p. 11 a 32).

140. A apresentação dos documentos solicitados pela CPAR pode ser entendida como mero exercício do direito de defesa. Por uma questão de proporcionalidade, para obter o máximo do percentual aplicável a essa atenuante a Bharat Biotech deveria ter colaborado espontaneamente com os trabalhos da comissão. E isso de fato não ocorreu.

141. O simples fato de a Bharat Biotech ter entregado documentos que foram formalmente solicitados pela CPAR, em resposta aos ofícios encaminhados, não se mostra suficiente para modificar a gradação da atenuante em seu grau máximo.

142. Ante ao exposto, o argumento também não merece acolhida.

#### **2.2.7.4 "Da atenuante prevista no artigo 18, inciso IV do Decreto nº 8.420/2015"**

143. Nesse quesito, a defesa questiona o Parecer da Consultoria Jurídica que deixou de considerar a atenuante relativa à "comunicação espontânea da BBIL" antes da instauração do PAR acerca da ocorrência do ato lesivo.

144. Pondera a defesa que:

"3.49. Portanto, era impossível que a BBIL notificasse às autoridades acerca do ato lesivo se não tinha conhecimento. Porém, verifica-se que assim que provocada por esta Controladoria-Geral da União, **antes da instauração do PAR**, a BBIL esclareceu que a procuração não era verdadeira e imediatamente rompeu a relação comercial que mantinha com a PRECISA, fazendo a **notitia criminis**." (grifos originais)

(...)

"3.52. Portanto, no contexto em que a autoridade toma conhecimento do ato lesivo antes da própria empresa não pode obstar a incidência da atenuante, na medida em que a chance de comunicação espontânea foi suprimida em razão desse cenário, de modo que a comunicação efetivada pela BBIL, assim que tomou conhecimento dos fatos, deve ser igualmente considerada para fins de redução da multa."

145. Trata-se de argumento já suscitado anteriormente, cuja análise não identificou nos autos comunicação espontânea do ato lesivo por parte da Bharat Biotech.

146. Na realidade a iniciativa partiu da Diretoria de Responsabilização de Entes Privados (DIREP/SIPRI/CGU), quando da instauração da IPS nº 00190.105536/2021-63, ocasião em que diligenciou à Bharat Biotech, por meio do Ofício nº 13891/2021/DIREP/CRG/CGU (SEI 2073585 - seq. 33 - 13 a 17), **solicitando esclarecimentos e apresentação da versão original da procuração datada de 19.02.2021 (enviada como anexo) que conferia poderes à Precisa para participar de licitações e assinar contratos públicos no Brasil em nome da BBIL e a respectiva tradução juramentada.**

147. A própria Bharat Biotech reconhece em sua defesa que se manifestou após "provocada" pela CGU.

148. Acerca da alegação de não ter conhecimento do "ato lesivo", remete-se à análise feita nos itens 2.2.2, 2.2.3 e 2.2.4 deste opinativo.

#### **2.2.7.5 "Da atenuante prevista no artigo 18, inciso V do Decreto nº 8.420/2015"**

149. A defesa também questiona o Parecer Conj. por não ter sido considerada a atenuante, *“sob fundamento de que, em tese, não teriam sido disponibilizados os documentos da alta direção sobre o programa de integridade.”*

150. Aduz que a BBIL acostou aos autos, a planilha de avaliação (SEI 2804197), diversos documentos relativos ao programa de integridade (SEI 2804202), sendo apenas censurado o nome dos colaboradores em razão da proteção dos dados e identidade.

151. Ao final, arremata nos seguintes termos:

“3.56. Quanto à integridade, deve ser ressaltado (i) o órgão colegiado da BBIL para tratar sobre temas de compliance e integridade (ICC) (anexo 2), responsável por elaborar relatórios anuais com a indicação do número de denúncias recebidas; (ii) a BBIL disponibiliza treinamento a todos os colaboradores com as políticas de ética e conduta (anexos 4 – 6), devendo, portanto, ser reavaliada a exclusão da atenuante prevista no artigo 18, inciso V do Decreto nº 8.420/2015, que sugere-se a aplicação do percentual de 1,5% (um e meio por cento).”

152. Essa questão já foi abordada no Relatório Final da CPAR (SEI 2374104 - seq. 127 - p. 18 a 33), no exame da Análise de Regularidade (Nota Técnica nº 1751/2022/COREP1, de 23.12.2022, - SEI 2468698 - seq. 129 - p. 11 a 32 ) e no Parecer da Consultoria Jurídica (Nota Técnica nº 1751/2022/COREP1, de 23.12.2022, - SEI 2468698 - seq. 129 - p. 11 a 32 ).

153. A SIPRI informa que o Programa de Integridade é o mesmo já apresentado à CPAR (Relatório de Perfil - SEI 2201464 e Relatório de Conformidade – SEI 2201468, Planilha de Avaliação de Integridade - SEI 2374086) e Documento de Avaliação do Programa de Integridade BBIL (SEI 2374098) que concluiu: *“o Programa de Integridade mostrou-se meramente formal ou absolutamente ineficaz para mitigar os riscos de ocorrência de atos lesivos da Lei nº 12.846/2013”*.

154. Em razão disso, a área técnica conclui que o *“programa de integridade apresentado se mostrou meramente formal, não sendo eficaz para mitigar os riscos de ocorrência de atos lesivos da Lei nº 12.846/2013, não devendo ser considerado para fins de aplicação do percentual de redução na dosimetria da multa conforme documentação apresentada.”*

155. Sendo assim, não procede o argumento da defesa.

#### **2.2.7.6 "Da suspensão de contratação com a Administração Pública"**

156. A defesa questiona o Parecer da Consultoria Jurídica quanto à análise dos parâmetros da adequação e necessidade, alegando, em síntese, *“que em respeito ao princípio da razoabilidade, não haveria motivos para suspensão da contratação com a Administração Pública, notadamente em razão dos parâmetros de adequação e necessidade, pois a multa por si só (no percentual apresentado pela BBIL acima) se mostraria suficiente para ressarcimento pelas supostas condutas (que sequer existem).”*

157. Ao final, a defesa pondera nos seguintes termos:

“3.66. Nítido, portanto, o enorme prejuízo a sociedade brasileira caso mantida a suspensão da contratação com o poder público, sobretudo em razão do estreitamento das relações mantidas entre os Governos (Brasil-Índia) na área da saúde, bem como as negociações avançadas para o fornecimento de novos medicamentos.”

158. Sem razão a recorrente.

159. Restou demonstrado nos autos que a Bharat Biotech se omitiu em relação à supervisão do mandato conferido à Precisa antes da assinatura do Contrato nº 029/2021 e mesmo após à ampla divulgação da notícia da assinatura pela imprensa mundial.

160. Após a formalização do contrato, a Bharat Biotech manteve-se silente sobre o "excesso de mandato" de sua representante, o que se mostrou bastante conveniente, haja vista que o resultado obtido por meio dos atos ilícitos praticados por sua representante lhe trouxe benefícios oportunos.

161. Esta Consultoria Jurídica ponderou que a *“omissão ou "condescendência" da BBIL em relação aos atos praticados pela PRECISA na formalização do contrato (uma vez que a própria BBIL argumenta que nunca deu poderes à sua mandatária para tanto), claramente conveniente à manutenção do contrato, não revela um "animus" específico de fraudar o procedimento licitatório exigido pela Lei nº 8.666, de 1993, semelhante ao praticado pela PRECISA, para fins de aplicação da inidoneidade (nos termos do Manual de Sanções do TCU).”*

162. Esta CONJUR entendeu que não foi a Bharat Biotech quem efetivamente fraudou os documentos que acabaram por resultar na assinatura do contrato com o Ministério da Saúde; mas que a ausência de supervisão da BBIL em relação aos atos da sua representante, a Precisa, permitiu que ela fraudasse documentos e, por consequência, assinasse o contrato em nome da Bharat Biotech. Além disso, a omissão da BBIL, mesmo sabendo que o contrato tinha sido formalizado por meio da mídia internacional e da Índia, também demonstra a falta de supervisão em relação à sua representante no Brasil.

163. Contudo, o que restou demonstrado foi a *culpa in eligendo* e a *culpa in vigilando*, e não o dolo/intenção de realmente fraudar documentos no bojo de uma contratação. Por essa razão, esta CONJUR, em juízo de proporcionalidade, sugeriu a penalidade de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, com fulcro no art. 87, inciso III c/c art. 88, inciso II da Lei nº 8.666/93, por apenas 1 (um) ano, em substituição à penalidade de declaração de inidoneidade sugerida pela CPAR e ratificada pela SIPRI em sua análise da regularidade formal do PAR.

164. Por fim, cumpre registrar que a multa e a publicação extraordinária da decisão sancionadora são decorrentes da responsabilização da BBIL no âmbito da Lei nº 12.846/2013 e a suspensão temporária de 1(um) ano é resultante da aplicação da Lei nº 8.666/1993. Logo, não há que se falar que a multa seria suficiente enquanto penalidade imposta às condutas apuradas no âmbito de ambas legislações.

### **2.2.7.8 "Da publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora"**

165. A defesa entende ser desnecessária a publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, haja vista que "já foi publicada no Diário Oficial da União, bem como pelo fato da BBIL não ter praticado condutas ilícitas, tampouco lesivas, sendo igualmente vítima da PRECISA".

166. Pondera, ainda, que caso seja mantida a decisão haverá prejuízos não só à reputação da empresa, como também a toda saúde mundial nos termos abaixo:

"3.70. Assim, eventual publicação extraordinária em jornal de grande circulação não prejudicará somente a BBIL, mas sim toda saúde mundial, na medida em que a reputação da empresa, conquistada ao longo de mais de 26 anos, será colocada à prova, o que, em atenção ao princípio da razoabilidade, se mostra desnecessário.

3.71. Por fim, caso mantida a referida penalidade, de rigor sua revisão, considerando que com a redução da multa para o percentual mínimo de 0,1%, a publicação deverá ocorrer pelo período de 30 (trinta) dias, conforme consta no Manual Prático de Cálculo de Sanções da Lei Anticorrupção – Cálculo e Dosimetria, destacado no item 3.25 do parecer da CONJUR."

167. O argumento já foi enfrentado no Relatório Final da CPAR (SEI 2374104 - seq. 127 - p. 18 a 33), no exame da Análise de Regularidade (Nota Técnica nº 1751/2022/COREP1, de 23.12.2022, - SEI 2468698 - seq. 129 - p. 11 a 32 ) e no Parecer da Consultoria Jurídica (Nota Técnica nº 1751/2022/COREP1, de 23.12.2022, - SEI 2468698 - seq. 129 - p. 11 a 32 ).

168. A publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora está prevista no artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 15, inciso II e no artigo 24 do Decreto nº 8.420/2015.

169. Ela tem o papel preventivo e repressivo da Lei nº 12.846/2013, ao impor não apenas consequências financeiras, mas também **reputacionais** à Bharat Biotech por seu envolvimento em atos lesivos praticados contra a administração pública federal, **promovendo assim um efeito pedagógico e preventivo**.

170. No caso dos autos, restou demonstrado que a Bharat Biotech, no mínimo, se omitiu em face dos atos praticados pela Precisa Medicamentos em seu nome, mesmo após a formalização do contrato com o Ministério da Saúde (o que pareceu bastante conveniente à BBIL), o que atrai a necessidade de estabelecer uma penalidade pedagógica e preventiva, a fim de evitar situações semelhantes futuramente, seja no Brasil, seja em outros países.

171. Ademais, a Lei nº 12.846/2013 e o Decreto nº 8.420/2015 não preveem expressamente a possibilidade de flexibilização ou substituição direta dessa sanção no âmbito do PAR, razão pela qual não existe discricionariedade por parte da autoridade julgadora para fazê-lo.

172. Portanto, não há amparo legal e fático para o acolhimento dos argumentos da defesa.

### **2.2.8 "Conclusão e Pedidos"**

173. Ao final a defesa mais uma vez registra suas alegações no sentido que se deve levar em consideração o Relatório Final da CPI da Pandemia, onde restou demonstrado que os atos ilícitos foram praticados pela Precisa e tiveram a conivência de agentes públicos e, por conta disso, sequer houve sugestão de indiciamento da BBIL, devendo, portanto, ser reconsiderada a Decisão nº 258/2024, isentando a BBIL de responsabilização nestes autos.

174. A defesa pondera, ainda, algumas medidas, caso não seja reconsiderada a decisão:

"4.2. Caso não seja reconsiderada a decisão e, ainda que se considere válida a aplicação de pena à BBIL, de rigor seja reduzida para atender aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, sobretudo ao considerar a penalidade ínfima aplicada à PRECISA, empresa responsável por todos os atos ilícitos analisados no presente feito.

4.3. Assim, requer sejam afastadas as sanções previstas e reconhecido que a BBIL não praticou nenhum ato ilícito contra a Administração Pública, ou na hipótese de manutenção das sanções, propõe a BBIL que as penas sejam revistas para os seguintes parâmetros:

a) A multa aplicada seja revista para considerar de forma correta as agravantes e atenuantes previstas nos artigos 17 e 18 do Decreto nº 8.420/15, nos termos expostos nesse pedido de reconsideração, determinando a aplicação no percentual mínimo de 0,1%;

b) Seja afastada a pena de suspensão do direito de contratar com a Administração Pública, ou, caso mantida, que seja reduzida, considerando que a BBIL não atuou em conluio com a PRECISA, e assim que tomou conhecimento dos fatos atuou em colaboração com os órgãos administrativos;

c) Seja afastada a necessidade de publicação extraordinária, tendo em vista que colocará a reputação da BBIL à prova, prejudicando a saúde mundial, em razão de atos que sequer foram por ela praticados, sobretudo porque a decisão já foi publicada no Diário Oficial da União.

175. Conforme já enfrentado anteriormente, o fato de a Precisa ter recebido uma penalidade de multa menor, não é

justificativa nem ato que vincula a Administração Pública para que a Bharat Biotech tenha sua multa reduzida, haja vista que a Lei Anticorrupção aplica multa proporcional ao faturamento da pessoa jurídica, ou seja, quanto maior a pessoa jurídica, maior a sua multa. A rigor, juridicamente, se a PRECISA tivesse o mesmo faturamento da Bharat Biotech, as penas de multa dela teriam sido bem maiores; e de fato a pena que impede a contratação com o Poder Público (que costuma ser a pena mais temida pelas empresas) foi efetivamente mais branda para a Bharat Biotech do que para a PRECISA.

176. Além disso, restou demonstrada a responsabilidade da Bharat Biotech pelos atos lesivos em razão da falha no dever de diligência e na omissão diante das dezenas de notícias veiculadas pela mídia mundial acerca da assinatura do Contrato nº 029/2021 com o Ministério da Saúde.

177. As agravantes e atenuantes já foram devidamente analisadas após a emissão do Relatório Final da CPAR e, inclusive, foram acatadas algumas justificativas apresentadas pela defesa, conforme Parecer Conj. **o que beneficiou a Bharat Biotech na redução do valor da multa calculada originariamente pela CPAR.**

178. Em relação à suspensão do direito de contratar com a administração pública, repita-se, esta Consultoria Jurídica ponderou em seu Parecer a questão da omissão e condescendência da BBIL, que tinha o dever de supervisionar a atuação de sua representante, e acabou acatando parcialmente os argumentos e flexibilizou a penalidade para **1 (um) ano.**

179. Quanto à publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, prevista no artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, não procedem as alegações de que a Bharat Biotech não teria praticado condutas ilícitas e lesivas, mas sim a sua representante Precisa. A omissão e condescendência da Bharat Biotech perante os atos praticados por sua representante atraem de forma objetiva a responsabilidade pelos atos praticados pela Precisa, o que a sujeita às penalidades da LAC, entre elas, a publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, a qual tem caráter pedagógico e preventivo.

180. Ante o exposto, não há nenhuma questão jurídica, preliminar ou de mérito, nem qualquer fato, que possa justificar a reconsideração da Decisão nº 258/2024 (SEI 3316912- Seq. 145 - p.1), razão pela qual, sugere-se que o pedido de reconsideração seja conhecido, mas indeferido em seu mérito.

### **2.3 DA RECENTE PETIÇÃO DA RECORRENTE QUE JUNTA PARECER DO MPTCU (SEI 3531967 e SEI 3531975)**

181. A recorrente apresentou nova petição requerendo a juntada aos autos do presente PAR de parecer do Ministério Público de Contas da União anexado aos autos do Processo TC-006.789/2021-8 em trâmite perante o Tribunal de Contas da União.

182. [REDACTED]

184. Sem razão a recorrente.

185. Preliminarmente, é válido lembrar da separação da instância administrativa com o campo de atuação do Tribunal de Contas da União -TCU. Nesse contexto, 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 julgamento:

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)

186. 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 do julgamento de uma instância em relação a outra, conforme se extrai do Parecer vinculante da Advocacia-Geral da União:

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 [...].

187. Ocorre que sequer houve julgamento pela Egrégia Corte de Contas para se falar em negativa de materialidade ou de autoria.

[Redacted]

193. Como visto, além de ter sido noticiado no sítio eletrônico da própria BBIL, a notícia da celebração do Contrato entre governo Brasileiro e BBIL correu o mundo por meio dos principais e mais importantes canais de mídia, em especial, nos da Índia no mesmo dia (26/01/2021) que o contrato foi celebrado : INDIA TODAY (SEI 3096967 - seq. 139 - p.5 ), **NEWS ON AIR (SEI 3096968 - seq. 139 - p.8)**, NDTV (SEI 3096970 - seq.139 - p. 11), INDIA TV NEWS (SEI 3096972 - seq. 140 - p. 1), THE TIMES OF INDIA (SEI 3096977 - seq. 140 - p. 3), THE ASIAN AGE (SEI 3096979 - seq. 140 - p. 4), THE ECONOMIC TIMES (SEI 3096980 - seq. 140 - p. 5), BUSINESS STANDARD (SEI 3096982 - seq. 141 - p. 1),THE HINDUSTAN TIMES (SEI 3096983 - seq. 141 - p. 3).

194. Sendo assim, não nos parece razoável acolher a alegação de que a BBIL não ratificou os atos de sua representante legal, ainda que não tenha dado procuração para tanto, conforme já explicitado no item 2.2.4 deste opinativo.

195. Se a Precisa Medicamentos não tinha poderes para celebrar contrato em nome da BBIL, é, no mínimo, contraditório que a BBIL tivesse divulgado essa contratação no próprio sítio eletrônico, ao invés, de denunciar o ocorrido ao governo Brasileiro assim que tomasse conhecimento da celebração do referido contrato, o qual, como visto foi noticiado no mundo inteiro.

196. Ao contrário disso, a BBIL, omitiu-se, convalidando, assim, os atos ilícitos praticados por sua representante.

197. Em segundo lugar, concordamos com a análise da AudSaúde/TCU que, ao fim, ratifica o entendimento já exposto ao longo da instrução deste PAR e no parecer anterior desta CONJUR de que as *proforma invoices*, embora sem caráter vinculativo, poderiam induzir o Ministério da Saúde à erro e, conseqüentemente, prejuízo aos cofres públicos e ao enfrentamento à pandemia.

198. Em terceiro lugar, 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. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] entendemos existir elementos suficientes para a manutenção da condenação da recorrente, resguardados pelo princípio da independência entre as instâncias administrativas que apuram o caso.

[REDACTED]

### 3. DA CONCLUSÃO

201. Ante o exposto, recomenda-se o **conhecimento** do 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, o INDEFERIMENTO do pedido de reconsideração**, tendo em vista que não há nenhum fato novo ou questão jurídica, preliminar ou de mérito, que justifique a reforma 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).

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

É o parecer.

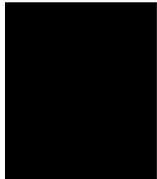
À consideração superior.

Brasília, 27 de fevereiro de 2025.

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 [REDACTED]



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 [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] 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: 27-02-2025 11:31. 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  
CONSULTORIA JURÍDICA ADJUNTA

---

**DESPACHO n. 00203/2025/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 nº. **00028/2025/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, 19 de março 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 1874915283 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: 19-03-2025 12:23. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---