



UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO
CÂMPUS UNIVERSITÁRIO DE PONTES E LACERDA
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO



KENIA DE FREITAS SILVA

DIREITO PÚBLICO EMERGENCIAL:

Estudo de caso dos processos de compra e importação das vacinas Covaxin/BBV152

PONTES E LACERDA, MT

2022

KENIA DE FREITAS SILVA

DIREITO PÚBLICO EMERGENCIAL:

Estudo de caso dos processos de compra e importação das vacinas Covaxin/BBV152

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Direito da Faculdade de Linguagem, Ciências Agrárias e Sociais Aplicadas da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), como requisito para obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Orientadora: Profª Ma. Laudicéia Fagundes Teixeira.

Pontes e Lacerda-MT

2022

KENIA DE FREITAS SILVA

DIREITO PÚBLICO EMERGENCIAL:

Estudo de caso dos processos de compra e importação das vacinas Covaxin/BBV152

Esta monografia foi julgada adequada para obtenção do título de Bacharela em Direito, e aprovada em sua forma final pela Coordenação do Curso de Bacharelado em Direito da Faculdade de Linguagem, Ciências Agrárias e Sociais Aplicadas da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), Câmpus Universitário de Pontes e Lacerda.

Banca examinadora:

Presidente: Prof^a. Ma. Laudicéia Fagundes Teixeira (Unemat/Pontes e Lacerda)

Membro: Prof. Me. Fritz Loewenthal Neto

Membro: Prof^a. Esp. Anne Karoline do Nascimento Pereira Pinto

Coordenador do Curso

Pontes e Lacerda-MT, 22 de junho de 2022.

Dedico está monografia ao meu filho, Carlos Henrique Silva de Deus e à memória de meu pai, Raúde José da Silva.

A aprovação da presente monografia não significará o endosso da professora orientadora, da Banca Examinadora e da Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT à ideologia que a fundamenta ou que nela é exposta.

RESUMO

Com a crise sanitária gerada pela Pandemia Covid-19, um novo conjunto de normas de direito público foi instituído – denominado pela doutrina de Direito Público Emergencial – para permitir ao Estado uma atuação mais eficiente e célere, o qual resultou na flexibilização das regras de contratações destinadas ao enfrentamento da emergência em saúde pública. Não obstante, em meio ao cenário pandêmico, foi amplamente veiculado na imprensa nacional diversos indícios de irregularidades nas compras de materiais considerados essenciais para o enfrentamento dessa crise, entre os quais se destaca o processo de dispensa de licitação, realizado pelo Ministério da Saúde, para aquisição de vinte milhões de doses da vacina Covaxin, imunizante contra a Covid-19, fabricada pelo laboratório indiano Bharat Biotech Limited Internacional, representado no Brasil pela empresa Precisa Comercialização de Medicamentos LTDA, o qual foi alvo de investigação da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia e da Corregedoria-Geral da União. Com a finalidade de contribuir para reflexão dos impactos da pandemia nas contratações públicas, esta pesquisa visa analisar as principais inovações legislativas instituídas para regulamentar compras públicas emergenciais e realizar estudo de caso dos processos de compra e importação das vacinas Covaxin. Emprega-se nesta monografia a metodologia de abordagem qualitativa, método indutivo, e é desenvolvida mediante pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso.

Palavras-chave: Brasil; contratações públicas; direito público emergencial, pandemia Covid-19.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Cláusulas de rescisão previstas no Contrato n.º 29/2021	36
Figura 2 – Cláusula de garantia de execução do Contrato n.º 29/2021	48
Figura 3 – Primeira reunião entre o MS e a Precisa Medicamentos	57
Figura 4 – Segunda reunião entre o MS e a Precisa Medicamentos	58
Figura 5 – Preços das vacinas adquiridas pelo Ministério da Saúde	60
Figura 6 – Primeira solicitação de correção da Proforma Invoice	68
Figura 7 – Segunda solicitação de correção da Proforma Invoice	68
Figura 8 – Contrato n.º 29/2021 oriundo do Processo n.º 25000.175250/2020-85	84
Figura 9 – Tradução juramentada da Declaração emitida pela Bharat Biotech	89
Figura 10 – Procuração com o teste de luminosidade	90
Figura 11 – Comparativo de Declaração de Inexistência de Fatos Impeditivos	91

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Dispensa de Licitação Ilegal	16
Quadro 2 – Crimes em licitações e contratos administrativos	80

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	12
2.1	Contratação direta	13
2.2	Crimes em licitações e contratos administrativos	15
3	DIREITO PÚBLICO EMERGENCIAL	20
3.1	Regras para as contratações públicas destinadas ao enfrentamento da pandemia Covid-19 previstas na Lei n.º 13.979/2020	23
3.2	Transparência, controle das contratações e vigência da Lei nº 13.979/2020	26
3.3	Regras para aquisição de vacinas contra Covid-19 e objetos correlatos	28
3.3.1	Das cláusulas contratuais e regra para importação das vacinas contra Covid-19	32
4	INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NOS PROCESSOS DE COMPRA E IMPORTAÇÃO DA VACINA COVAXIN/BBV152	35
4.1	Dos apontamentos da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia	36
4.1.1	Indícios de adulteração na procuração apresentada pela empresa Precisa Medicamentos e irregularidades no contrato	46
4.1.2	Crimes nos processos de importação e compra das vacinas Covaxin/BBV152	50
4.1.3	Conclusões da CPI da Pandemia	55
4.2	Dos apontamentos da Corregedoria-Geral da União (CRG)	56
4.2.1	Atuação da Precisa Medicamentos como representante da Bharat Biotech	64
4.2.2	Processo de importação da vacina Covaxin/BBV152	68
4.3	Controle	69
5.	CONCLUSÃO	72
	REFERÊNCIAS	75
	APÊNDICE A – Crimes em Licitações e Contratos Administrativos	80
	ANEXO A – Contrato nº 29/2021	84
	ANEXO B – Declaração com tradução juramentada	89
	ANEXO C – Procuração	90
	ANEXO D – Declaração de inexistência de fatos impeditivos	91

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2020 e 2021 ficarão marcados na história por uma crise sanitária sem precedentes, como é cediço, no dia 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou que o surto provocado pelo novo coronavírus constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), e, em 11 março de 2020, em virtude de sua rápida proliferação e por se tratar de um vírus potencialmente letal a OMS declarou tratar-se de uma pandemia.

No Brasil, a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana provocada pelo novo Coronavírus (2019-nCoV) ocorreu em 03 de fevereiro, mediante Portaria nº 188, de 2020, do Ministério da Saúde. O vírus foi se proliferando, exponencialmente, por diversas regiões do país, assim, em 20 de março de 2020, o Brasil declara, por meio da Portaria GM/MS n.º 454, estado de transmissão comunitária em todo território nacional.

Para regulamentar as ações do Estado um novo conjunto de normas foi instituído, nos diversos ramos da ciência jurídica: administrativo, previdenciários, financeiro, orçamentário, econômico, trabalhista, entre outros. Esse novo arcabouço jurídico vem sendo denominado por diversos autores como Direito Público de Emergência ou Direito Público de Guerra. Nos limites desta monografia serão abordadas somente legislações que regulamentam as contratações públicas.

Na seara do Direito Administrativo, destaca-se a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e a Medida Provisória n.º 1.026/2021, convertida na Lei n.º 14.124/2021, diploma legal que estabelece regras específicas para aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços destinados à vacinação contra a Covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a Covid-19.

Além dessas normas de direito público emergencial, em 01 de abril de 2021 entrou em vigor a Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), que estabeleceu um período de 02 (dois) anos, contados da data de sua publicação, para revogação da Lei nº 8.666, de 1993 e correlatas, período este em que a Administração Pública pode optar por qual legislação deseja contratar.

Durante o período pandêmico, foi amplamente veiculado na imprensa nacional diversos escândalos envolvendo as contratações públicas destinadas ao enfrentamento da pandemia Covid-19, entre as quais se destaca os processos de compra e importação de vinte milhões de doses da vacina Covaxin/BBV152 (imunizante contra Covid-19), no valor de US\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de dólares americanos), contrato celebrado entre o Ministério da Saúde e a empresa indiana Bharat Biotech, representada no Brasil pela empresa Precisa Medicamentos, o qual foi alvo de investigação da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia e da Corregedoria-Geral da União (CRG).

No tocante ao problema de pesquisa, indaga-se, nesta monografia: Quais foram as principais alterações nas regras para contratações públicas emergenciais? É possível que o estado de calamidade pública amplie, de alguma forma, na prática de irregularidades nas compras públicas? Quais foram os apontamentos conclusivos da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia e da Corregedoria-Geral da União (CRG) quanto aos indícios de irregularidades nos processos de compra e importação das vacinas Covaxin/BBV152?

Assim, com anseio de contribuir para reflexão dos impactos da pandemia nas contratações públicas, essa pesquisa se propõe a responder os questionamentos supracitados e tem como objetivos específicos: a) analisar as principais inovações legislativas instituídas para as compras públicas emergenciais; b) realizar estudo de caso dos processos de compra e importação das vacinas Covaxin; c) comparar os apontamentos conclusivos da CPI da Pandemia com os da Corregedoria-Geral da União (CRG).

Estruturalmente, esta monografia está assim dividida: na primeira seção será apresentado as noções gerais de licitações e contratos administrativos, analisando, inclusive aspectos relacionados à aplicação das disposições penais previstas na Lei n.º 8.666, de 1993, revogadas pela Lei nº 14.133/2021 e o princípio da continuidade normativo-típica, por tratar-se de matéria relevante para esta pesquisa, haja vista que o processo de dispensa de licitação para aquisição das vacinas Covaxin/BBV1522 foi realizado quando ainda estava vigente tais disposições. Na segunda seção serão apresentados os principais diplomas legais instituídos especificamente para regulamentar contratações destinadas a conter os agravos da pandemia, assim será analisada as regras previstas na Lei n.º 13.979, de 2020 e na Medida Provisória n.º 1.026, de 2021 (convertida na Lei nº 14.124/2021). Por fim, na terceira seção, passa-se a análise propriamente dita dos Processos nº 25000.175250/2020-85 (aquisição de 20.000.000 doses da vacina Covaxin/BBV1522) e nº 25000.043170/2021-42 (importação em caráter excepcional da vacina), seção essa dividida em três subseções: a primeira referente os apontamentos conclusivos da CPI da Pandemia, a segunda referente às conclusões da

Corregedoria-Geral da União (CRG) quanto aos aspectos de legalidade e conformidade obtidos mediante Investigação Preliminar Sumária (IPS) de nº 00190.105536/2021-63 e a terceira apresentando os tipos de controle realizados nos referidos processos.

Esta pesquisa é descritiva e emprega a metodologia de abordagem qualitativa, método indutivo e foi desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso.

A escolha de estudar o caso “vacinas Covaxin” se deu em razão de tratar-se de compra de grande vulto e sobretudo pela importância desta contratação para mitigar os efeitos devastadores da pandemia. Surgiu, assim, o anseio de contribuir, por meio desta pesquisa, para reflexão, que se faz necessária, da importância da observância dos diplomas legais que regulamentam as compras públicas.

2 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A Administração Pública, ao realizar suas contratações, tem o dever de observar regras e princípios pré-estabelecidos no ordenamento jurídico brasileiro, essa obrigação decorre da Constituição Federal de 1988 e é regulamentada por leis infraconstitucionais. Assim, diferente do que ocorre no âmbito privado, o poder público não dispõe de ampla liberdade para contratar, sendo necessário realizar, em regra, procedimento administrativo denominada licitação, por meio do qual o ente público possibilita a todos os interessados, que atendam os requisitos previstos no instrumento convocatório, a concorrerem apresentando as suas propostas, dentre as quais selecionará a mais vantajosa,¹ visando atender o interesse público. Com efeito, em geral, oriundo da licitação tem-se a celebração de contrato entre o particular e a Administração Pública.

Conforme exposto, a obrigatoriedade de realizar licitação emana da Constituição Federal de 1988:

Art. 37. [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da Lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.²

Extrai-se do dispositivo constitucional citado, que embora a regra seja realizar processo de licitação pública para contratação de obras, serviços, compras e alienações bens, em casos específicos, pode a legislação estabelecer hipóteses excepcionais em que a Administração Pública não tenha que licitar, a qual é denominada de contratação direta.

Conforme art. 22, XXVII, da Constituição Federal é privativa da União a competência para legislar sobre normas gerais de Licitações e Contratos Administrativos. Em 01 de abril de 2021, entrou em vigor a Lei n.º 14.133/2021, nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, aplicável no âmbito das administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais, dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.³

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília. DF: Senado Federal.1988.

³ BRASIL. *Lei nº 14.124, de 10 de março de 2021*.. Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação

De acordo com o inciso II, do art.193, da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativo, não foram revogadas, de imediato, as antigas legislações que regulamentam as contratações públicas, considerando que a nova lei estabelece o período de dois anos, a contar da data de sua publicação, para revogação da Lei n.º 8.666/1993 (antiga Lei de Licitação e Contratos Administrativos) Lei n.º 10.520/2002 (Lei do Pregão), e, também, para revogação dos arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011(Lei de RDC-Regime Diferenciado de Contratação).

Assim, durante esse período de transição a Administração Pública ainda poderá optar por licitar ou contratar diretamente pela nova Lei ou pela antiga (Lei n.º 8.666/93 e correlatas). Frise-se, no entanto, que a opção escolhida deverá ser indicada no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, sendo vedada a aplicação combinada entre a nova Lei e as antigas, conforme expressamente previsto no art. 191, da Lei 14.133/2021. Com efeito, o respectivo contrato será regido, durante toda a sua vigência, de acordo com as regras previstas na legislação escolhida.

2.1 Contratação direta

Conforme exposto anteriormente, em regra, as contratações públicas devem ser precedidas de licitação, porém há situações excepcionais em que, por expressa previsão legal, a lei permite que Administração Pública realize contratação direta mediante processo de inexigibilidade ou dispensa de licitação.

A antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n.º 8.666/93, art.25) elenca um rol de hipóteses de inexigibilidade de licitação: contratação de produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, de artista consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública e serviço técnico profissional de notória especialização. Não obstante, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021, art.74, IV e V) acrescentou ainda que é inexigível a licitação nas contratações mediante credenciamento e para aquisição ou locação de imóvel em virtude de suas características e localização.

Frise-se, no entanto, que o rol para inexigibilidade de licitação é exemplificativo, de forma que pode haver outras hipóteses não previstas na Lei que poderá ser realizada a

contratação direta nesta modalidade, desde que devidamente fundamentada a impossibilidade jurídica de competição.

Já na dispensa de licitação é possível a competição, mas a lei permite a não realização de processo licitatório. A doutrina costuma classificar a dispensa em duas espécies: licitação dispensável e a licitação dispensada. Em síntese, o que as diferencia, é que na licitação dispensável há uma autorização dada pelo legislador para que o administrador público opte por não realizar a licitação, por oportunidade e conveniência, ou seja, é ato discricionário. Já na licitação dispensada o ato é vinculado, a Administração Pública não pode escolher, haja vista que a própria legislação estabeleceu que não será realizado processo licitatório.⁴

As hipóteses de licitação dispensável na Lei 8.666/1993 estão elencadas no art. 24, incisos I ao XXXV e na Lei nº14.133/2021 no art. 75, incisos I ao XVI. Di Pietro⁵ as classifica em quatro categorias: em razão do valor, em razão de situações excepcionais, em razão do objeto e em razão da pessoa.

Já a licitação dispensada está relacionada à alienação de bens móveis ou imóveis e encontra-se prevista no art. 17, I e II da Lei n.º 8.666, de 1993, e no art. 76, I, da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n.º 14.133/2021).

Uma das hipóteses de licitação dispensável é a contratação direta nos casos de emergência ou de calamidade pública, previstas no inciso do art. IV, da Lei 8.666/93:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

IV - nos **casos de emergência** ou de **calamidade pública**, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e **somente** para os **bens necessários** ao **atendimento da situação emergencial** ou **calamitosa** e para as parcelas de **obras e serviços** que possam ser concluídas **no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias** consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;⁶

Com redação similar, também dispõe a nova Lei de Licitações e Contratos

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 45 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

⁶ BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República..[1993].Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18666cons.htm. Acesso em: 7 abr. 2022.

Administrativos:

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;⁷

Vê-se, por conseguinte, que ambas as legislações estabelecem que nos casos de emergência ou calamidade pública poderá a Administração Pública dispensar a realização de processo licitatório para aquisição de bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa, a diferença reside no tocante ao prazo estabelecido para contratação de parcela de obras e serviços, na antiga Lei o prazo é de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos, já na nova Lei, esse prazo é de 1 (um) ano e há, ainda, a vedação a recontratação da mesma empresa.

2.2 Crimes em licitações e contratos administrativos

A Lei n.º 8.666/93 previa, nos arts. 89 a 99, como crimes de licitação e contratos administrativos: contratação direta ilegal; frustração do caráter competitivo de licitação; patrocínio de contratação indevida; modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo; perturbação de processo licitatório; violação de sigilo em licitação; afastamento de licitante; fraude em licitação ou contrato; contratação inidônea e impedimento indevido. O processo e o procedimento judicial cabível também eram regulamentados na Lei n.º 8.666/93, nos arts. 100 a 108.

Contudo, as disposições penais previstas na Lei n.º 8.666/93 foram revogados no dia 1º de abril de 2021 pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n.º

⁷ BRASIL. *Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República. [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 07 abr. 2022.

14.133/2021), em contrapartida, foi incluído no Código Penal, o Capítulo II-B: Dos crimes em licitações e contratos administrativos, no qual foram inseridos onze tipos penais.

Conclui-se, ao realizar a comparação entre os tipos penais previsto na Lei n.º 8.666/93, e aqueles incluídos no Código Penal pela Lei n.º 14.133/21 (Apêndice A), que houve a continuidade normativo-típica da maioria das condutas previstas na antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em razão da inclusão concomitante nos arts. 337-E a 337-N, do Código Penal, portanto, a revogação de tais dispositivos não constitui impedimento para continuidade de persecução penal de fatos cometidos na vigência da antiga lei.

Sobre este fenômeno, Rogério Greco ensina:

Pode ocorrer que determinado tipo penal incriminador seja expressamente revogado, mas seus elementos venham a migrar para outro tipo penal já existente, ou mesmo criado por nova lei. Nesses casos, embora aparentemente tenha havido a abolição da figura típica, temos aquilo que se denomina continuidade normativo-típica. Não ocorrerá, portanto, a *abolitio criminis*, mas, sim, a permanência da conduta anteriormente incriminada, só que constando de outro tipo penal.⁸

A exceção está no art. 89 da antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativo (Lei nº 8.666/93), pois esse dispositivo tipificava como o crime de dispensa de licitação ilegal “deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade”, sendo que a pena abstrata cominada para prática dessa conduta era de detenção de 3 (três) à 5 (cinco) anos e multa, não obstante, o parágrafo único desse dispositivo estabelecia: “*incorre na mesma pena aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público*”, com efeito, mesmo não possuindo vínculo funcional com o Governo, de acordo com esse dispositivo legal, os particulares também podiam ser penalizados pelo crime de dispensa de licitação ilegal.

Porém, ao realizar a leitura do artigo 337-E, do Código Penal, inserido pela Lei nº 14.133/2021, verifica-se que o preceito primário da norma que tipifica o crime de dispensa de licitação ilegal foi alterado, não há na nova lei menção das condutas alhures citadas. Para fins de comparação, no Quadro 1 apresenta-se a redação de ambas legislações:

Quadro 1 – Dispensa de licitação ilegal

Lei 8.666/1993	Código Penal
----------------	--------------

⁸ GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal: parte geral*. 19 ed.. Niterói, RJ: Impetus, 2017, p.195.

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade: (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021) Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa. (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021) Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público. (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021)	Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021) Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)
--	---

Fonte : Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940

Em que pese estar evidente que a Lei n.º 14.133, de 2021, apenas reproduz parcialmente as condutas previstas no art. 89 da Lei n. 8.666/1993, o Superior Tribunal de Justiça, na Ação Penal nº 993 - DF (2020/0092882-6), entendeu que não houve a abolição nenhum dos crimes previstos na antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

Quanto à capitulação legal, esclareça-se, conforme já explicou o Ministério Público na peça acusatória, que, embora a Lei n. 14.133 (que entrou em vigor em 1º de abril de 2021) tenha expressamente revogado o art. 89 da Lei n. 8.666/1993 (dispensa de licitação/contratação direta ilegal ou direcionamento da licitação sem observância das formalidades legais) e o art. 96, I, da Lei n. 8.666/1993 (fraude à licitação/com elevação arbitrária de preços), reproduziu as mesmas condutas no art. 337-E e no art. 333-L da novel legislação, prevendo sanção mais agravada, razão pela qual não ocorreu a denominada *abolitio criminis*.⁹

De modo divergente foi o entendimento exarado pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, no julgamento da Apelação Criminal nº 0000886-02.2013.4.03.6118:

PENAL. PROCESSUAL PENAL. APELAÇÃO CRIMINAL. LEI Nº 8.666/93. ART. 89, “CAPUT”. LEI Nº 14.133/21. CÓDIGO PENAL. ART. 337-E. LEI PENAL BENÉFICA. RETROATIVIDADE. “ABOLITIO CRIMINIS”. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. RECONHECIMENTO DE OFÍCIO. PUNIBILIDADE EXTINTA.

1. O apelante foi denunciado pela prática dos crimes previstos no artigo 1º,

⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (8. Turma). *Ação Penal. APn nº 993 / DF (2020/0092882-6)*. Documento 126501802, Relatório e Voto, p.21. Relator: Min. Francisco Falcão. Julgado: 20/09/2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=126501802&num_registro=202000928826&data=20211103&tipo=51&formato=PDF. Acesso em: 28 abr. 2022.

incisos II e IV, do Decreto-Lei n. 201/67 c.c artigo 89, “caput”, da Lei n. 8.666/93. Sobreveio sentença que o condenou à pena de 03 (três) anos e 06 (seis) meses de detenção e ao pagamento de multa pela prática do crime previsto no art. 89, “caput”, da Lei 8.666/93, por não ter observado as formalidades pertinentes à dispensa de licitação, absolvendo-o das demais imputações constantes da inicial acusatória, tendo a pena privativa de liberdade sido substituída por duas restritivas de direitos consistentes em prestação pecuniária em favor da União Federal no valor de vinte salários-mínimos e prestação de serviço à comunidade.

2. Ressalta-se, contudo, que no dia 01 de abril de 2021, entrou em vigor a Lei nº 14.133, que revogou toda a Seção III, do Capítulo IV, da Lei nº 8.666/93, denominada “Dos Crimes e das Penas” (arts. 89 a 99). O referido Diploma Legal deslocou a previsão dos crimes em licitações e contratos administrativos e os inseriu na parte especial do Código Penal (arts. 337-E a 337-P).

3. Como se vê, *o legislador reproduziu apenas parcialmente a redação do art. 89, “caput” da Lei n. 8.666/93, vale dizer, não inseriu a segunda parte do preceito primário do artigo revogado no art. 337-E, do Código Penal, o que caracteriza, portanto, “abolitio criminis” da conduta pela qual o apelante foi denunciado.*

3. Desse modo, *configurada a “abolitio criminis” da conduta narrada na denúncia e tendo em vista as disposições constitucional e legal da retroatividade da lei penal mais benéfica – inseridas, respectivamente, no art. 5º, XL, da Constituição Federal e no art. 2º, parágrafo único, do Código Penal – de rigor reconhecer-se extinta a punibilidade do apelante.*

4. Apelação não provida. Declarada extinta a punibilidade.(GRIFO NOSSO)¹⁰

Nesse sentido, cumpre destacar o disposto no art. 2º, do Código Penal:

Art. 2º - Ninguém pode ser punido por fato que lei posterior deixa de considerar crime, cessando em virtude dela a execução e os efeitos penais da sentença condenatória. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

Parágrafo único - A lei posterior, que de qualquer modo favorecer o agente, aplica-se aos fatos anteriores, ainda que decididos por sentença condenatória transitada em julgado. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)¹¹

Ante o exposto, resta evidente que havendo a descriminalizando de uma conduta é necessário que o Estado abra mão de seu direito de punir, por conseguinte, declare a extinção

¹⁰BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (11. Turma). *Apelação Criminal 417 nº 0000886-02.2013.4.03.6118*. Penal. Processual penal. Apelação Criminal. Lei nº 8.666/93. Art. 89, “caput”. Lei nº 14.133/21. Código penal. Art. 337-e. Lei penal benéfica. Retroatividade. “abolitio criminis”. Matéria de ordem pública. Reconhecimento de ofício. Punibilidade extinta. Apelante: David Luiz Amaral de Moraes. Apelado: Ministério Público Federal, PR, SP. Rel. Desembargador Federal Jose Marcos Lunardelli, . São Paulo. 27 de novembro de 2021. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/base-textual/Home/ListaColecao/9?np=1>. Acesso em: 28 abr. 2022.

¹¹BRASIL. *Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940*. Código Penal.[1940]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 28 abr. 2022.

da punibilidade conforme estabelece o art. 107, III, do Código Penal.

Insta frisar também que a única norma incriminadora que permaneceu com a mesma redação foi a do crime de sigilo em licitação, anteriormente prevista no art. 84 da lei 8.666/93, e atualmente no art. 337-J, do Código Penal. Todas as demais tiveram o preceito secundário modificado, com alteração do regime de detenção para reclusão e aumento das penas cominadas.

Nos termos do art. 4º, do Código Penal, considera-se praticado o crime no momento da ação ou omissão, ainda que outro seja o momento do resultado¹². Ademais, por força do princípio da ultratividade da lei penal, deve-se aplicar, quando mais benéfica, ainda que já revogada, a lei vigente da data da prática delituosa. Nesse sentido, Guilherme de Souza Nucci esclarece:

A regra geral em direito é a aplicação da lei vigente à época dos fatos (*tempus regit actum*) No campo penal não ocorre de maneira diversa: ao crime cometido em determinada data, aplica-se a lei penal vigente exatamente no mesmo dia, ainda que posteriormente venha a ser proferida a sentença. A exceção é a extratividade, ou seja, a possibilidade de aplicação de uma lei a fatos ocorridos fora do âmbito de sua vigência. O fenômeno da extratividade, no campo penal, realiza-se em dois ângulos: a) retroatividade, que é a aplicação da lei penal benéfica a fato criminoso acontecido antes do período da sua vigência (art. 5.º, XL, CF); b) ultratividade, que significa a aplicação da lei penal benéfica, já revogada, a fato jurídico, como a sentença, ocorrido após o período da sua vigência.¹³

Conclui-se, ao realizar o confronto entre as disposições penais previstas na Lei n.º 8.666/93 e aquelas inseridas no Código Penal, pela Lei 14.133/2021 (Apêndice A), que das dez condutas previstas na antiga lei, em nove houve o recrudescimento das punições, haja vista que pena máxima abstrata é mais gravosa, portanto se a data da prática da infração penal for antes de entrar em vigor a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ou seja, antes de 01 de abril de 2021, deve-se aplicar às disposições penais da Lei n.º 8.666/93, ainda que revogadas.

¹² BRASIL. *Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940*. Código Penal.[1940]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 28 abr. 2022.

¹³ NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Direito Penal*. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 137.

3 DIREITO PÚBLICO EMERGENCIAL

A pandemia Covid-19 provocou múltiplas implicações nas normas de direito público, dignas de reflexão. Na esfera Federal, por exemplo, a partir de uma rápida consulta no site do Planalto é possível constatar que há uma página denominada “Legislação Covid-19”, que contém diversos decretos, resoluções, portarias, medidas provisórias, Leis complementares, Leis ordinárias e inclusive uma Emenda à Constituição. De modo similar, foram incluídos também nos sites oficiais do governo dos estados campo específico para divulgação dos atos normativos estaduais relacionados a conter os agravos da Pandemia. Di Pietro, ao tratar sobre tema assevera que “nem todas as medidas se inserem no âmbito do direito administrativo, abrangem também matérias de direito financeiro, orçamentário, econômico, tributário, trabalhista, dentre outros.”¹⁴

Esse novo arcabouço jurídico vem sendo denominado por diversos autores como Direito Público Emergencial ou Direito Público de Guerra, por tratar-se de normas de vigência temporária, instituídas para atender a situação emergencial provocada pela Pandemia Covid-19. Nesse sentido, vale mencionar as precisas palavras de Luís Henrique de Lima, conselheiro substituto do Tribunal de Contas de Mato Grosso:

O direito público de emergência, portanto, é o conjunto de normas legais e decisões judiciais, constituído a partir da decretação do estado de calamidade pública em virtude da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia Covid-19 e relacionada à atuação da Administração Pública. Em regra, sua aplicação é limitada no tempo e objeto. Não se pode caracterizar esse complexo de normas como direito extraordinário ou excepcional, uma vez que não altera ou substitui nenhum dos princípios constitucionais da Administração Pública. Mas constitui direito de emergência, porque, durante vigência da situação de calamidade pública, permite a aplicação de regras especiais, visando a maior efetividade no enfrentamento à Pandemia, introduzindo, em relação anterior, permissões, condições e vedações que deverão cessar após concluído o período emergencial.¹⁵

Nos limites desta monografia serão abordados apenas dispositivos que regulamentam às contratações da Administração Pública Direta.

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021 p. 59.

¹⁵ LIMA, Luiz Henrique. *Direito Público de Emergência e controle externo na pandemia da Covid-19*: Licções para o futuro: In LIMA, Luiz Henrique, GODINHO, Heloísa Helena Antomacio M; SARQUES, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). Os desafios do controle externo diante da pandemia da COVID-19: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2021. 337p. ISBN 978-65-5518-078-7., p.19.

valores que, depois de aprovados pelo Poder Legislativo, servem de parâmetro para a elaboração e execução do orçamento. Contudo, conforme art. 1º alíneas citadas, em razão da situação emergencial decorrente da Pandemia Covid-19, foi dispensado o atingimento dos resultados fiscais, da Administração Pública Federal, previstos na Lei nº 13.898/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2020).

Não obstante, extrai-se do art. 1º, do Decreto Legislativo nº 6/2020, que foi dispensado, também, a limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Frise-se, que o “[...] o mecanismo da limitação de empenho se dá para que não haja a realização de despesa sem a respectiva receita que comporá o seu pagamento, em virtude de alguma ocorrência no processo de arrecadação [...]”¹⁹. Destarte, verifica-se que em razão da pandemia, ainda que os Poderes e o Ministério Público, não cumprissem com as metas de resultado primário ou nominal, ao final de cada bimestre de 2020, estavam dispensados da obrigatoriedade de limitar empenhos prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em 06 de maio de 2020 entrou em vigor a Medida Provisória nº 961,²⁰ a qual autorizou o pagamento antecipado nas licitações e nos contratos, aumentou os limites de dispensa de licitação de que trata os incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e ampliou o uso do Regime Diferenciado de Contratações -RDC, durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, estendendo-o também para licitações e contratações de quaisquer obras, serviços, compras, alienações e locações.

Insta frisar, a autorização para pagamento antecipado constitui faculdade excepcional e requer que se demonstre condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação de serviço ou ainda que se propicie significativa economia de recursos.²¹

Quanto a utilização do uso do RDC, o conselheiro substituto do Tribunal de Contas de Mato Grosso recomenda cautela e relembra que esse instrumento de contratação foi concebido para conceder agilidade à execução das obras para a Copa do Mundo de 2014, que

¹⁹ LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 9. ed. Salvador: jus Podivm, 2020.

²⁰ BRASIL. *Medida Provisória nº 961, de 06 de maio de 2020*. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Brasília, DF: Presidência da República. [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv961.htm. Acesso em: 07 abr. 2022.

²¹ LIMA, Luiz Henrique. *Direito Público de Emergência e controle externo na pandemia da Covid-19*: Licções para o futuro: In LIMA, Luiz Henrique, GODINHO, Heloísa Helena Antomacio M; SARQUES, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). Os desafios do controle externo diante da pandemia da COVID-19: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2021. 337p. ISBN 978-65-5518-078-7., p.27.

como se sabe, deixaram um legado de consideráveis prejuízos.²²

3.1 Regras para as contratações públicas destinadas ao enfrentamento da pandemia Covid-19 previstas na Lei n.º 13.979/2020

Em 06 de fevereiro de 2020 foi sancionada a Lei n.º 13.979/2020, trata-se de norma jurídica incluída no ordenamento para regulamentar as ações destinadas ao enfrentamento da pandemia Covid-19, durante o período emergencial.

A lei em questão teve como finalidade:

adequar a legislação interna, coordenando as ações e os serviços do SUS em todas as esferas federativas para permitir uma atuação eficiente e eficaz, mediante a definição de instrumentos que possibilitem o enfrentamento ágil da situação de emergência sanitária existente, objetivando a proteção à coletividade, com maior segurança jurídica.”²³

O art. 3º deste diploma legal estabelece diversas medidas profiláticas e terapêuticas, que poderão ser determinadas pelas autoridades, com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde, limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública (§ 1º).

As regras para as contratações públicas destinadas ao enfrentamento da pandemia Covid-19 estão previstas no art. 4º e seguintes da Lei nº 13.979/2020, entre as quais se destaca a autorização para contratações mediante dispensa de licitação quando caracterizada a ocorrência de situação de emergência, necessidade de pronto atendimento e existência de risco à segurança de pessoas, de obras, de prestação de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares (art. 4ºB). Com a redação dada pela Lei n.º 14.035/2021, passou-se a exigir que tais circunstâncias fossem devidamente comprovadas.

Ademais, nos termos do inciso IV, do art. 4ºB, a dispensa é autorizada apenas nos limites necessários para atender a situação de emergência. Assim, não é permitido ao

²² LIMA, Luiz Henrique. *Direito Público de Emergência e controle externo na pandemia da Covid-19*: Lições para o futuro: In LIMA, Luiz Henrique, GODINHO, Heloísa Helena Antomacio M; SARQUES, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). Os desafios do controle externo diante da pandemia da COVID-19: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2021.p 337.ISBN 978-65-5518- 078-7.

²³ BRASIL. Ministério da Saúde. *EM n. 9/2020 – Mensagem nº 28*. Brasília, DF. [2020]. Disponível em:https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1853948&filename=MSC+28/2020. Acesso em: 13 de maio de 2022.

administrador público utilizar esta medida para atender um período ilimitado de tempo.

Segue a transcrição do art. 4º e suas alterações:

~~Art. 4º Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.~~

~~Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei. (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)~~

art. 4º É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

Verifica-se que a primeira redação do artigo 4º autorizava a dispensa de licitação para aquisição de “bens, serviços e insumos” destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Porém, com a Medida Provisória nº 926/2020, incluiu-se também serviços de engenharia. Não obstante, a Lei nº 14.035/2020, alterou novamente este dispositivo incluindo a terminologia aquisição ou contratação.

O §3º, do art. 4º, da Lei nº 13.979/2021, incluído pela Medida Provisória nº 926/2020 e mais tarde alterado pela Lei nº 14.035/20, estabelece que em situação excepcional de comprovadamente haver um único fornecedor ou prestador de serviço, será possível a sua contratação, independentemente da existência de sanção de impedimento ou de suspensão de contratar com o poder público, contudo, nos termos do § 3º-A, nestes casos será obrigatório a prestação de garantia nas modalidades previstas no art. 56 da Lei nº 8.666/1993, que não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor do contrato. As garantias previstas no art. 56 da Lei de Licitações e Contratos são: caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia e fiança bancária.

No dia 15 de abril de 2020 entra em vigor a Medida Provisória nº 951, alterando novamente a Lei nº 13.979/2020, a qual autorizou o uso do Sistema de Registro de Preços (SRP) prevista no inciso II do caput do art. 15 da Lei nº 8.666/93 também para as compras ou contratações por dispensa de licitação destinadas ao enfrentamento da Pandemia Covid-19, na forma do regulamento federal previsto no Decreto nº 7.892/2013, quando ausente regulamento específico (art. 4º, §§ 4º e 5º). Esse diploma legal teve sua vigência encerrada no dia 12 de agosto de 2020, contudo a autorização para o uso do SRP foi novamente incorporada pela Lei nº 14.065/2020.

A Lei nº 13.979/2020, no art. 4º-A, também autorizou a aquisição ou contratação de

equipamentos que não fossem novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e de funcionamento do objeto contratado.

As regras do processo licitatório para enfrentamento da pandemia também foram flexibilizadas, conforme art. 4º-G, da lei em comento, o prazo para procedimentos de licitação na modalidade pregão eletrônico ou presencial foram reduzidos pela metade, o § 3º, do mesmo dispositivo prevê ainda a dispensa da obrigatoriedade de realização de audiência pública prevista no art. 39 da Lei nº 8.666/93. Ademais, em síntese, extrai-se do § 4º, que as licitações realizadas por meio de sistema de registro de preços, necessárias ao enfrentamento da emergência decorrente da pandemia, serão consideradas compras nacionais e devem observar o disposto em regulamento editado pelo Poder Executivo Federal e o prazo de 2 (dois) a 8 (oito) dias úteis, para que os demais entes manifestem interesse em adesão.

No tocante aos contratos regidos pela Lei nº 13.979/2020, na primeira redação do art. 4ºH, dada pela MP nº 926/2020, foi estabelecido que o prazo de duração era de até 6 (seis) meses, podendo ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto perdurasse a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública. Este dispositivo foi parcialmente alterado com a Lei nº 14.035/2020, que embora tenha mantido o prazo de 6 (seis) meses, vinculou sua prorrogação ao período de vigência do Decreto Legislativo nº 6/2020, respeitados os prazos pactuados, ou seja até 31 de dezembro de 2020.

O art. 4º-I, por sua vez, estabeleceu que os contratos regidos pela Lei nº 13.979/2020 poderiam ter cláusulas para que o contratado ficasse obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado de até 50% (cinquenta por cento) do valor inicial atualizado do contrato.

O gerenciamento de riscos da contratação com fulcro na Lei nº 13.979/2020 é exigível somente durante a gestão do contrato, conforme expressamente previsto no art. 4º-D, com efeito, verifica-se que foi dispensada a sua realização nas fases internas e externas da contratação. Não obstante, dispõe o art. 4º-C que quando tratar-se de bens e de serviços comuns também é dispensada a elaboração de estudos preliminares.

Outra medida, incluída pela MP nº 926, de 2020, foi a autorização para apresentação de Termo de Referência simplificado ou Projeto Básico simplificado. Frise-se, que com a redação dada pela Lei nº 14.035/2020, foi estabelecido a obrigatoriedade desses documentos conter declaração do objeto, fundamentação simplificada da contratação, descrição resumida da solução apresentada; requisitos da contratação; critérios de medição e de pagamento, adequação orçamentária e estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, 1 (um) dos seguintes parâmetros: Portal de Compras do Governo Federal, pesquisa publicada em mídia

especializada, sites especializados ou de domínio amplo, contratações similares de outros entes públicos ou pesquisa realizada com os potenciais fornecedores (Art. 4º-E, § 1º, incisos I-IV).

Contudo, essa estimativa de preços pode ser dispensada em situações excepcionais e devidamente justificadas pela autoridade, é o que estabelece o §2º, do art. 4º-E, da lei em comento. Além disso, conforme § 3º do mesmo dispositivo, nos casos em que houvesse oscilação superveniente dos preços, foi permitida a contratação por valores acima daqueles obtidos na estimativa, desde que houvesse fundamentação nos autos do processo e negociação prévia com os demais fornecedores, segundo a ordem de classificação, para obtenção de condições mais vantajosas.

Nos casos em que houvesse restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, excepcionalmente e desde que justificado, também foi dispensado a apresentação de documentos de regularidade fiscal e o cumprimento de 1 (um) ou mais requisitos de habilitação, exceto os relativa à regularidade trabalhista e ao cumprimento do adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas previstas no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição Federal (art. 4º-F, da Lei 13.979/2020).

No tocante ao procedimento de adesão a ata de registro de preço, dispõe a Lei nº 13.979/2020, no art. 4º-J, incluído pela Lei nº 14.065/2020, que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal poderão aderir atas gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal até o limite, por órgão ou entidade, de 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

Por fim, nos termos do parágrafo único do art. 4º-J, independentemente do número de órgãos não participantes que aderissem à ata, às contratações decorrentes das adesões não poderiam exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

3.2 Transparência, controle das contratações e vigência da Lei nº 13.979/2020

O legislador impôs a ampliação da transparência dos atos administrativos relacionados às contratações destinadas ao enfrentamento da emergência decorrente da Pandemia Covid-19.

Nesse íterim, insta frisar que primeira redação do §2º, do art. 4º, da Lei n.º 13.979/2020, estabelecia que todas as aquisições ou contratações com fulcro nesta lei fossem

imediatamente divulgadas em site oficial específico na internet, observados, no que coubesse, os requisitos previstos no § 3º do art. 8º da Lei de Acesso a informações (Lei nº 12.527/2011), contendo o nome do contratado, o número de sua inscrição na Secretaria da Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou contratação. A Lei nº 14.035/2020, ampliou a redação desse parágrafo, estabelecendo o prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contado da realização do ato, para divulgação no site oficial, de todas essas informações e ainda acrescentou a obrigatoriedade de divulgar: o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato; a discriminação do bem adquirido ou do serviço contratado e o local de entrega ou de prestação; o valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado, caso exista; as informações sobre eventuais aditivos contratuais; a quantidade entregue em cada unidade da Federação durante a execução do contrato, nas contratações de bens e serviços; as atas de registros de preços das quais a contratação se origine.

A Lei nº 14.065/2020, por sua vez, incluiu na Lei nº 13.979/2020, o art. 4º-K, que trata sobre o controle das contratações realizadas para enfrentamento da pandemia, estabelecendo que o controle interno e externo devem priorizar a análise e a manifestação quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas decorrentes dos contratos ou das aquisições realizadas com fundamento nesta lei. Ademais, nos termos do parágrafo único do artigo supracitado, os Tribunais de Contas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas desta Lei, inclusive por meio de respostas a consultas.

Por fim, no tocante ao período final de vigência da Lei nº 13.979/2020, é mister a colação das alterações promovidas no art. 8º:

~~Art. 8º Esta Lei vigorará enquanto perdurar o estado de emergência internacional pelo coronavírus responsável pelo surto de 2019.~~

~~Art. 8º Esta Lei vigorará enquanto perdurar o estado de emergência de saúde internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, exceto quanto aos contratos de que trata o art. 4º H, que obedecerão ao prazo de vigência neles estabelecidos. (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)~~

Art. 8º Esta Lei vigorará enquanto estiver vigente o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, observado o disposto no art. 4º-H desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

Verifica-se que na primeira redação do art. 8º, a vigência da Lei nº 13.979/2020 estava

vinculada à duração de estado de emergência internacional pelo coronavírus, responsável pelo surto de 2019. Com a redação dada pela Medida Provisória nº 926/2020, sua vigência continua vinculada à emergência internacional, contudo foi inserida uma ressalva: os contratos de que trata o art. 4º-H, deveriam obedecer os prazos nele estabelecidos.

Contudo, a Lei nº 14.035/20 alterou significativamente este dispositivo, estabelecendo que a vigência da Lei nº 13.979/2020 estava vinculada à vigência do Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020, que declarou estado de calamidade pública para fins fiscais. Assim, com exceção dos artigos 3º ao 3º-J da Lei nº 13.979, de 2020, que tiveram sua vigência prorrogada mediante Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6625, ajuizada pela Rede Sustentabilidade REDE, todos os demais dispositivos perderam sua vigência em 31 de dezembro de 2020.

Destarte, verifica-se que quando a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) entrou em vigor, as regras de contratações públicas previstas na Lei nº 13.979/2020 não estavam mais vigentes. Assim, é possível concluir que nas contratações realizadas para enfrentamento da Covid-19, ocorridas durante o ano de 2020, com fulcro a Lei nº 13.979/2020, devem ser aplicadas de forma subsidiária as disposições da Lei 8.666/1993.

3.3 Regras para aquisição de vacinas contra Covid-19 e objetos correlatos

No dia 06 de janeiro de 2021, foi publicado a Medida Provisória nº 1.026/2021²⁴ que dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a Covid-19 e sobre o Plano Nacional De Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19. Em 04 de março de 2021 essa MP foi convertida na Lei nº 14.124, de 2021.

Este diploma legal autorizou que a administração direta e indireta celebre contratos ou outros instrumentos congêneres mediante dispensa de licitação, nas aquisição de vacinas e insumos destinados a vacinação contra Covid-19, inclusive antes do registro sanitário ou da autorização temporária emergencial (art.2º, I) e para a contratação de bens e serviços de

²⁴ BRASIL. *Medida Provisória nº 1.026, de 6 de janeiro de 2021*. Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19. Brasília, DF: Presidência da República. [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1026.htm. Acesso em: 07 abr. 2022.

logística, de tecnologia da informação e comunicação, de comunicação social e publicitária, de treinamentos e de outros bens e serviços necessários à implementação da vacinação contra a Covid-19 (art.2º II).

O art.3º, estabelece que a autorização para dispensa de licitação é medida que se presume comprovada a ocorrência de situação de emergência em saúde pública e a necessidade de pronto atendimento, decorrente do coronavírus, sendo que essa autorização não afasta a necessidade de o processo administrativo conter os elementos técnicos referentes à escolha da opção de contratação e à justificativa do preço ajustado (art.2º, §1º).

Nas aquisições com fulcro na medida Provisória nº 1.026/2021 deve-se conferir ampla transparência e publicidade, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contado da data da realização do ato, em sítio oficial na internet, devendo ser observado ainda as disposições previstas no § 3º do art. 8º da Lei de Acesso a Informações (Lei nº12.527/2011). O §2º, do art. 2º elenca o rol de informações que devem ser divulgadas, sendo elas:

Art. 2º [...]

§ 2º [...]

I - o nome do contratado e o número de sua inscrição na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia ou identificador congênere no caso de empresa estrangeira que não funcionem no País;

II - o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou de contratação;

III - o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato; a discriminação do bem adquirido ou do serviço contratado e o local de entrega ou de prestação do serviço;

III - o valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado, caso exista; as informações sobre eventuais aditivos contratuais;

IV - a quantidade entregue ou prestada em cada ente federativo durante a execução do contrato, nas contratações de bens e serviços; e as atas de registros de preços das quais a contratação se originou, se houver.²⁵

O dispositivo supracitado reforça que a emergência não pode ser pretexto para um relaxamento ou inobservância do princípio da transparência dos atos administrativos, especialmente os que envolvem despesas, ao contrário, a excepcionalidade dessa modalidade

²⁵ BRASIL. *Lei nº 14.124, de 10 de março de 2021*. Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19. Brasília, DF: Presidência da República. [2021]. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14124.htm. Acesso em: 7 de abril de 2022.

de dispensa de licitação impõe a ampliação da transparência rotineiramente exigida.²⁶

Igualmente ocorreu na Lei nº 13.979/2020, também foi autorizado pela Medida Provisória nº 1.026/2021, convertida na Lei nº 14.124/2021, a contratação de fornecedor ou prestador de serviço, independentemente da existência de sanção de impedimento ou de suspensão de contratar com o poder público e a obrigatoriedade, nestes casos, de prestação de garantia nas modalidades previstas no art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993 – caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia e fiança bancária – que não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor do contrato.

O uso do Sistema de Registro de Preços (SRP) também foi permitido nas dispensas para aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a Covid-19 (§5º e 6º, do art. 2º, Lei nº 14.124/2021). O prazo para que outros órgão e entidades manifestem interesse em participar deve ser determinado pelo órgão ou entidade gerenciador, sendo de no mínimo 2 (dois) e no máximo 8 (oito) dias úteis, conforme previsto no §7º, art.2º, da Lei nº 14.124/2021. Ademais, nos casos em que a contratação for realizada a partir de 30 (trinta) dias da assinatura da ata de registro de preços, é necessário a atualização da estimativa de preços para verificar se o valor está de acordo com os praticados pelos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, não estando, deve-se promover o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato (§8º, art.2º).

A obrigatoriedade de realização de estudos preliminares foi dispensada nas contratações de bens e serviços comuns com fulcro na Medida Provisória nº 1026/2021, convertida na Lei nº 14.124, de 2021. Por outro lado, o art. 5º, deste diploma legal, estabelece que será obrigatória a previsão de matriz de alocação de risco entre o contratante e o contratado na hipótese de aquisições e de contratos acima de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), sendo que nos contratos com valor inferior o gerenciamento de risco poderá ser exigido somente durante a gestão do contrato (parágrafo único, do art. 5º).

Em seu art. 6º, a Lei nº 14.124, de 2021, permite apresentação de Termo de Referência ou Projeto Básico simplificados nas dispensas de que trata essa lei, contudo, igualmente foi previsto na Lei nº 13.979/2020, a norma prevê que esses documentos deverão conter a declaração do objeto, fundamentação simplificada da contratação, descrição resumida da

²⁶ LIMA, Luiz Henrique. *Direito Público de Emergência e controle externo na pandemia da Covid-19 :Lições para o futuro*: In LIMA, Luiz Henrique, GODINHO, Heloísa Helena Antomacio M; SARQUES, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). Os desafios do controle externo diante da pandemia da COVID-19: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum,2021.. ISBN 978-65-5518- 078-7.

solução apresentada, os requisitos da contratação , critérios de medição e pagamento, adequação orçamentária e estimativa de preço obtida por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros: Portal de Compras do Governo Federal, pesquisa publicada em mídia especializada, sítios na internet especializados ou de domínio amplo, contratações similares de outros .

O §3º, do mesmo dispositivo, estabelece, no entanto, que os preços obtidos a partir da estimativa de preços, não impedem a contratação pelo poder público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, desde que haja negociação prévia com os demais fornecedores, de acordo com a ordem de classificação, e que nos autos tenha fundamentação da variação de preços praticados no mercado por motivo superveniente.

Não obstante, é mister frisar que o §2º, do art.6º, da Lei em comento, prevê que em situações excepcionais, mediante justificativa da autoridade competente, poderá ser dispensada a realização da estimativa de preços.

No tocante aos documentos relativos à seguridade social e habilitação, o art. 7º, da Lei nº 14.124, de 2021, estabelece que nas hipóteses de restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, excepcionalmente e desde que justificado pela autoridade competente, é dispensado o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade trabalhista e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º e no § 3º do art. 195 da Constituição Federal.

A Lei nº 14.124, de 2021 também estabelece regras de flexibilização para as aquisições e contratações mediante processo licitatório, na modalidade pregão eletrônico ou presencial. São elas: os prazos dos procedimentos licitatórios foram reduzidos pela metade, (art.7º); dispensa da obrigatoriedade de realização da audiência pública a que se refere o art. 39 da Lei nº 8.666, 1993 (Lei de Licitações e Contratos); as licitações realizadas por meio de sistema de registro de preços, de que trata esta Lei, serão consideradas compras nacionais e observarão o disposto em ato editado pelo Poder Executivo federal e o prazo estabelecido no § 7º do art. 2º, ou seja, 2 (dois) a 8 (oito) dias úteis, para que os demais entes manifestem interesse em adesão.

Ademais, a Lei nº 14.124/2021 autoriza que os órgão e entidades da administração pública federal façam adesão à atas de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade de outros entes da federação, referente a procedimentos realizados com fulcro nesta Lei.

Por fim, insta frisar que os controles internos e externos devem priorizar a análise e a manifestação quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade das despesas decorrentes dos contratos ou das aquisições realizadas com fundamento na Lei 14.124/2021, conforme

expressamente previsto em seu art. 11.

3.3.1 Das cláusulas contratuais e regra para importação das vacinas contra Covid-19

Os contratos celebrados com fulcro na Lei nº 14.124, de 2021, podem ter cláusulas para que o contratado fique obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado de até 50% (cinquenta por cento) do valor inicial atualizado do contrato (4º do art.8º).

A Lei nº14.124/2021 prevê dispositivo específico sobre contratos ou instrumento congêneres que tenha como objeto a aquisição ou fornecimento de vacinas contra a Covid-19:

Art. 12. O contrato ou o instrumento congêneres para aquisição ou fornecimento de vacinas contra a Covid-19, firmado **antes ou após o registro ou a autorização de uso emergencial concedidos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)**, poderá estabelecer as seguintes cláusulas especiais, desde que representem condição indispensável para obter o bem ou para assegurar a prestação do serviço:

- I - Eventual pagamento antecipado, inclusive com a possibilidade de perda do valor antecipado;
 - II - hipóteses de não imposição de penalidade à contratada; e
 - III - outras condições indispensáveis, devidamente fundamentadas. ²⁷
- (GRIFO NOSSO)

Verifica-se que esse dispositivo estabelece que os contratos referentes aquisição de vacinas, mesmo aquelas ainda sem autorização e registro da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), poderão ter cláusulas que autorizem pagamento antecipado, inclusive com possibilidade de perda do valor antecipado e a não imposição de penalidade, e outras indispensáveis para obter o bem ou para assegurar a prestação do serviço, desde que devidamente fundamentada e justificadas pelo gestor. Ademais, esses contratos também poderão ter cláusulas de confidencialidade (§4º, do art. 12).

Frise-se, a cláusula de antecipação de pagamento deve ser publicada em edital ou em

²⁷ BRASIL. *Lei nº 14.124, de 10 de março de 2021*. Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19. Brasília, DF: Presidência da República. [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14124.htm. Acesso em: 25 abr. 2022.

instrumento formal de adjudicação direta. Ademais, havendo a inexecução do objeto contratado deverá ser exigido a devolução integral do valor antecipado atualizado monetariamente pela variação acumulada do IPCA ou índice que venha a substituí-lo, contados a partir do pagamento da antecipação, caso não haja cláusula de possibilidade de perda desse valor. (art. 12 §5º, II).

Não obstante, a Lei nº 14.124/2021, em seu art.12, § 6º, elenca um rol exemplificativo de medidas cautelares que devem ser tomadas pela Administração Pública, sendo elas:

- a) Comprovação da execução de parte ou de etapa inicial do objeto pelo contratado, para efetivação da antecipação do valor remanescente;
- b) Prestação de garantia nas modalidades previstas no art. 56 da Lei nº 8.666/1993 (Lei de licitações e contratos), de até 30% (trinta por cento) do valor do objeto; emissão de título de crédito pelo contratado;
- c) Acompanhamento da mercadoria, em qualquer momento do transporte, por representante da administração pública; e a exigência de certificação do produto ou do fornecedor.

Frise-se que se aplica, no que couber, as disposições da Lei nº 8.666, de 1993 nas cláusulas dos contratos e dos instrumentos de aquisição ou fornecimento de vacinas contra a Covid-19 (§1º, art.12).

Cumprе ressaltar que compete Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) o dever de fornecer parecer sobre a autorização excepcional e temporária de importação, distribuição e autorização para uso emergencial dos imunizantes contra Covid -19 autorizadas pelas autoridades sanitárias estrangeiras previstas no art.16, da Lei 14.124/2021:

Art. 16.A Anvisa, conforme estabelecido em ato regulamentar próprio, oferecerá parecer sobre a autorização excepcional e temporária para a importação e a distribuição e a autorização para uso emergencial de quaisquer vacinas e medicamentos contra a Covid-19, com estudos clínicos de fase 3 concluídos ou com os resultados provisórios de um ou mais estudos clínicos, além de materiais, equipamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância sanitária, que não possuam o registro sanitário definitivo na Anvisa e considerados essenciais para auxiliar no combate à Covid-19, desde que registrados ou autorizados para uso emergencial por, no mínimo, uma das seguintes autoridades sanitárias estrangeiras e autorizados à distribuição em seus respectivos países:

- I - Food and Drug Administration (FDA), dos Estados Unidos da América;
- II - European Medicines Agency (EMA), da União Europeia;
- III - Pharmaceuticals and Medical Devices Agency (PMDA), do Japão;
- IV - National Medical Products Administration (NMPA), da República

Popular da China;

V - Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency (MHRA), do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte;

VI - Ministry of Health of the Russian Federation, da Federação da Rússia;

VII - Central Drugs Standard Control Organization (CDSCO), da República da Índia;

VIII - Korea Disease Control and Prevention Agency (KDCA), da República da Coreia;

IX - Health Canada (HC), do Canadá;

X - Therapeutic Goods Administration (TGA), da Comunidade da Austrália;

XI - Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), da República Argentina;

XII - outras autoridades sanitárias estrangeiras com reconhecimento internacional e certificadas, com nível de maturidade IV, pela Organização Mundial da Saúde (OMS) ou pelo International Council for Harmonisation of Technical Requirements for Pharmaceuticals for Human Use - Conselho Internacional para Harmonização de Requisitos Técnicos para Registro de Medicamentos de Uso Humano (ICH) e pelo Pharmaceutical Inspection Co-operation Scheme - Esquema de Cooperação em Inspeção Farmacêutica (PIC/S).²⁸

O relatório técnico da avaliação das vacinas contra a Covid-19, emitido ou publicado pelas autoridades sanitárias internacionais, deve ser capaz de comprovar que a vacina atende aos padrões de qualidade, de eficácia e de segurança estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde (OMS) ou pelo ICH e pelo PIC/S, conforme prevê o §3º, do art. 16, da Lei n.º 14.124, de 2021.

Ademais, o § 1º, do art. 16 da Lei em comento, estabelece que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) terá um prazo de até 7 (sete) dias úteis para a decisão final sobre a importação das vacinas, nos casos em que o relatório técnico supracitado tenha sido apresentado. Caso ausente o relatório, esse prazo será de até 30 dias, por expressa previsão legal contida no §4º, do dispositivo supracitado.

Por fim, insta frisar que a ANVISA poderá requerer diligências para complementação e esclarecimentos sobre os dados de qualidade, de eficácia e de segurança das vacinas contra a Covid-19.

²⁸ BRASIL. *Lei nº 14.124, de 10 de março de 2021*. Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19. Brasília, DF: Presidência da República. [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14124.htm. Acesso em: 25 abr. 2022.

4 INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NOS PROCESSOS DE COMPRA E IMPORTAÇÃO DA VACINA COVAXIN/BBV152

Além da crise em saúde pública, durante o período pandêmico, foi amplamente veiculado na imprensa nacional diversos escândalos envolvendo as contratações públicas destinadas ao enfrentamento da Covid-19, entre as quais se destaca, em razão de tratar-se de compra de grande vulto e sobretudo pela importância para mitigar os efeitos devastadores da pandemia, a Dispensa de Licitação (Processos nº 25000.175250/2020-85), realizada pelo Ministério da Saúde, para aquisição de 20.000.000 (vinte milhões) de doses da vacina contra Covid-19 Covaxin/BBV152, desenvolvida pela empresa internacional Bharat Biotech Limited, no valor de US\$ 15,00 a unidade, perfazendo um montante de US\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de dólares americanos), para quantidade total contratualizada, o equivalente a aproximadamente R\$ 1.614.000.000,00 (um bilhão, seiscentos e quatorze milhões de reais).

Vale registrar, por oportuno, que a compra foi intermediada pela empresa Precisa Comercialização de Medicamentos LTDA. Ademais, extrai-se dos autos do Processos nº 25000.175250/2020-85 que a Dispensa de Licitação fundamentou-se no artigo 2º, inciso I, da Medida Provisória nº 1.026/2021, e que oriundo deste processo tem-se o contrato nº 21/2021 (anexo A), celebrado no dia 25 de fevereiro de 2021.

Posteriormente foi dado seguimento ao processo de importação das vacinas Covaxin/BBV152 (Processo nº 25000.043170/2021-42), o qual também foi alvo de suspeitas de irregularidades.

Contudo, antes mesmo de ser fornecidas as vacinas – em 29 de junho de 2021 – por recomendação da Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério da Saúde suspendeu temporariamente a execução do contrato, apontando como um dos motivos da suspensão o fato da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) não ter autorizado no Brasil, ainda, o uso emergencial ou definitivo da vacina Covaxin/BBV152, e, em 26 de agosto do mesmo ano, foi publicada a rescisão unilateral, com fundamento no inciso I, do art. 79, da Lei nº 8.666/93 e na previsão constante na Cláusula Décima Quinta, subitem 15.1.3 do Termo de Contrato, apreentada na Figura 1:

Figura 1 – Cláusulas de rescisão previstas no Contrato n.º 29/2021

15.	CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DA RESCISÃO
15.1.	O presente Termo de Contrato poderá ser rescindido:
15.1.1.	Por ato unilateral e escrito da Administração, nas situações previstas nos incisos I a XII e XVII do art. 78 da Lei nº 8.666, de 1993, e com as consequências indicadas no art. 80 da mesma Lei, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas no Termo de Referência, anexo ao Edital;
15.1.2.	Amigavelmente, nos termos do art. 79, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993;
15.1.3.	Caso a Contratada não consiga a autorização para uso emergencial junto à Anvisa, nesta hipótese, sem qualquer ônus para a Contratante, não sendo devido, sequer, o pagamento pelas parcelas eventualmente entregues;
15.1.4.	Caso, após a autorização para uso emergencial e antes da completa execução do contrato, a ANVISA não registre o produto e/ou revogue a autorização para uso emergencial, nessa hipótese, sem ônus para a Contratante em relação às doses ainda não entregues. Quanto às doses já entregues e não administradas, a Contratante será ressarcida pelo valor pago.
15.1.5.	Por perda da autorização regulatória expedida pela ANVISA;
15.1.6.	Pela falta de eficácia da vacina contra variantes que se tornem prevalentes em território nacional, em grau tal que impeça de atingir a efetiva imunidade de rebanho por vacinação na população brasileira

Fonte: Ministério da Saúde (2021)

Conforme se verifica há cláusula expressa de que o contrato poderia ser rescindido caso a contratada não conseguisse obter autorização junto à ANVISA, sem qualquer ônus para a contratante, não sendo devido, sequer o pagamento pelas parcelas eventuais entregues.

4.1 Dos apontamentos da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia

Em 27 de abril de 2021, o Senado Federal instaurou a Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da Pandemia Covid-19, entre os fatos investigados estão os processos de compra e importação das vacinas Covaxin/BBV152 e a atuação da empresa Precisa Comercialização de Medicamentos LTDA, como intermediadora da compra.

A investigação durou cerca de 6 meses, durante esse período foram analisados documentos, colhidos diversos depoimentos e, inclusive, determinado a quebra de sigilo telefônico, fiscal e bancário.

No relatório final do inquérito, a CPI da Pandemia aponta que o Termo de Referência e Notas Técnicas que integram o processo de compra das vacinas não foram instruídos com a devida estimativa de preço, obtida, por exemplo, mediante estudo comparativo do preço da vacina Covaxin/BBV152 com os demais imunizantes produzidos por outros laboratórios, já aprovados pela ANVISA, infringindo assim o disposto no art. 26, parágrafo único, inciso II e III, da Lei de Licitações e Contratos Administrativo (Lei nº 8.666/93)²⁹, que estabelece que o processo de dispensa (assim como de inexigibilidade ou de retardamento) deve conter: a justificativa do preço e da escolha do fornecedor ou executante:

²⁹ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18666cons.htm. Acesso em: 27 abr. 2022.

O TR e Notas Técnicas não contêm estimativa de preços ou justificativa para a sua dispensa, limitando-se a afirmar que o preço contratado foi o ofertado pela contratada e que, por ser a primeira aquisição da vacina Covaxin, não há registro de aquisições anteriores ou preços balizadores. Não há estudo comparativo do preço do imunizante Covaxin com os demais imunizantes, tampouco demonstrativo da impossibilidade de se adquirir mais doses de outros imunizantes mais baratos, já aprovados pela Anvisa e com logística menos complexa. Parecer da Conjur do Ministério (Parecer 00109/2021) apontou necessidade de justificativa para a dispensa de pesquisa de preço, com atesto fundamentado da razoabilidade dos preços praticados, mas, quanto a isso, foi ignorado.³⁰

Verifica-se que de acordo com Comissão Parlamentar também não havia no processo justificativa da não realização dessa estimativa de preço, violando assim também o §2º, do art. 6º, da MP nº 1.026, de 2021, cuja transcrições seguem abaixo:

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.026, DE 6 DE JANEIRO DE 2021

Art. 6º Nas aquisições ou contratações de que trata esta Medida Provisória, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado.

§ 2º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, poderá ser dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do § 1º.³¹

Nesse ínterim, é mister frisar que a pandemia se mostrou um cenário anormal no mercado, caracterizado por constantes oscilações nos preços de materiais considerados como essenciais para enfrentamento da crise, o que dificultou a realização de estimativas de preço. Nesse sentido, destacam os autores Marcos Nóbrega, Bradson Camelo e Ronny Torres, na obra “Os desafios do Controle externo diante da Pandemia da COVI-19”:

[...] em relação a pesquisa de preço, notadamente para análise posterior acerca da correção dos preços contratados pelo Poder Público, convém compreender que em um período de três meses, por exemplo, aquele produto

³⁰BRASIL. Senado Federal. *CPI da Pandemia. Relatório Final*. 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>. Acesso em: 22 abr. 2022.

³¹ BRASIL. *Medida Provisória nº 1.026, de 6 de janeiro de 2021*. Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19. Brasília, DF: Presidência da República. [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1026.htm. Acesso em: 27 abr. 2022.

terá extraordinário viés alta e de baixa.³²

No mesmo diapasão, Luís Henrique de Lima, Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas de Mato Grosso, alerta:

A flutuação brusca nos preços pode ocorrer de um dia para o outro, literalmente. A intervenção de grandes compradores no mercado internacional pode afetar o fornecimento de bens já adquiridos e pagos. Ademais os gestores são pressionados pela opinião pública [...] ³³

É fundamental refletir que diante de tantas variáveis de custos e fatores objetivos e subjetivos que afetam a precificação de um produto, sobretudo neste período pandêmico, em que se registrou acentuadas oscilações, o preço obtido mediante pesquisa de mercado, poderia ser pouco fidedigna, considerando que cada laboratório estava localizado em regiões geográficas diferentes, portanto submetidas custos de produção e comercialização distintos.

A Comissão Parlamentar³⁴ destaca que também não foi demonstrado no processo a impossibilidade de se adquirir doses de outras vacinas já aprovadas pela ANVISA, medida essa indispensável para garantir a transparência da isonomia na escolha do fornecedor, sobretudo, porque se tratava de contratação direta mediante dispensa de licitação. Nesse interim, é relevante transcrever o art. 2º da MP 1.026/2021:

Art. 2º Fica a administração pública direta e indireta autorizada a celebrar contratos ou outros instrumentos congêneres, com dispensa de licitação, para: I - a aquisição de vacinas e de insumos destinados a vacinação contra a Covid-19, inclusive antes do registro sanitário ou da autorização temporária de uso emergencial; e

³²NÓBREGA, Marcos; CAMELO, Bradson; TORRES, Ronny Charles L., de. *Pesquisa de preço nas contratações públicas, em tempos de pandemia*. In: LIMA, Luis Henrique ; GODINHO, Heloísa Helena Antomácio M; SARQUES, Alexandre Manir Figueiredo (coord). Os desafios do Controle Externo diante da pandemia da Covid-19: estudo de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p.201. ISBN 978-65-5518-078-7.

³³ LIMA, Luís Henrique. *Direito público de emergência e controle externo da pandemia da Covid-19: lições para o futuro?* In: LIMA, Luis Henrique ; GODINHO, Heloísa Helena Antomácio M; SARQUES, Alexandre Manir Figueiredo (coord). Os desafios do Controle Externo diante da pandemia da Covid-19: estudo de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p.23. ISBN 978-65-5518-078-7.

³⁴BRASIL. Senado Federal. *CPI da Pandemia. Relatório Final*. 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>. Acesso em: 22 abr. 2022

[...]

§ 1º A dispensa da realização de licitação para a celebração de contratos ou de instrumentos congêneres de que trata o caput não afasta a necessidade de processo administrativo que contenha os elementos técnicos referentes à escolha da opção de contratação e à justificativa do preço.³⁵

Veja que o § 1º supracitado, traz expressamente a necessidade de o processo de dispensa de licitação para aquisição de vacinas ser instruído com elementos técnicos referentes à escolha da opção de contratação e à justificativa do preço.

Ademais, o art 6º, §1º III, da MP nº 1.026/21, convertida na Lei nº 14.124/2021, estabelece que o Termo de Referência deve conter “descrição resumida da solução apresentada”, assim demonstrar a viabilidade da compra da vacinação Covaxin/BBV152 em face de outros imunizantes para Covid-19, já aprovados pela ANVISA, era de fundamental importância para esclarecer que não houve inobservância do princípio da isonomia, bem como garantir a transparência em um contrato cuja valor foi de aproximadamente R\$ 1,6 bilhões de reais, e sobretudo, tão relevante para imunizar a população brasileira do vírus Covid-19.

De acordo com CPI da Pandemia após a assinatura do contrato, constam no processo novas versões do Termo de Referência, destaca ainda a Comissão, que não foram elaborados Estudos Técnicos Preliminares que deveriam embasar o TR e o próprio contrato. Destarte, de acordo com a Comissão, foram infringidos os seguintes dispositivos legais: Lei nº 8.666, de 1993, arts. 7º, I, e §2º, I, MP nº 1.026, de 2021, art. 6º.

O primeiro dispositivo citado pela Comissão, estabelece que deve ser realizado projeto básico nas licitações para obras e prestação de serviços:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - Projeto básico;³⁶

³⁵ BRASIL. *Medida Provisória nº 1.026, de 6 de janeiro de 2021*. Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a Covid-19 sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19. Brasília, DF: Presidência da República. [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1026.htm. Acesso em: 07 abr. 2022.

³⁶ BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. [1993]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 7 abr. 2022.

Em que pese o art.7º se referir a licitações de obras e serviços, no § 9º, do mesmo dispositivo, há menção expressa de que as disposições deste artigo se aplicam também, no que couber, aos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

O art. 6º MP nº 1.026, de 2021, por sua vez, conforme abordado na Seção II desta monografia, estabelece que nas aquisições ou contratações de que trata esta Medida Provisória, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado, sendo que nos dispositivos seguintes são elencados os elementos que devem ser incluídos neste documento.³⁷

Frise-se, ainda, que de acordo com o art. 4º, da MP nº 1.026, de 2021, não será exigida a elaboração de estudos preliminares, quando se tratar de bens e de serviços comuns. Assim, a definição de bens ou serviços comuns é pertinente para conclusão se no processo de compra das vacinas Covaxin seria necessário a realização de estudos técnicos preliminares.

A MP nº 1.026, de 2021 não traz o conceito de quais bens seriam considerados comuns, contudo, esta definição já era prevista na Lei n.º 10.520, de 2022 (Lei do Pregão) a qual dispõe no parágrafo único do art.1º, que “consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”³⁸

Nesse sentido imperioso se faz também apresentar a definição dada pelo Prof. Jessé Torres Pereira Júnior, citado por Gustavo Vidigal Costa:

[...] em aproximação inicial do tema, pareceu que “comum” também sugeria simplicidade. Percebe-se, a seguir, que não. O objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser “comum”, no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida ao mercado.³⁹

Gustavo Vidigal Costa⁴⁰, apresenta ainda a definição dada também por Justen Filho:

³⁷ BRASIL. *Medida Provisória nº 1.026, de 6 de janeiro de 2021*. Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19. Brasília, DF: Presidência da República. [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1026.htm. Acesso em: 07 abr. 2022.

³⁸ BRASIL. *Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002*. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2002] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/110520.htm, Acesso em: 17 abr. 2022.

³⁹ COSTA, Gustavo Vidigal. *Pregão para contratação de bens e serviços em Tecnologia da Informação – Sistema (software) em Gestão Pública*. In: Revista do TCU. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasil. Ano 42. Número 119. Setembro/Dezembro 2010. Vol. 01. Brasília: Safs.2010. p.1.5. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/13>. Acesso em: 05 maio 2022.

⁴⁰ COSTA, Gustavo Vidigal. *Pregão para contratação de bens e serviços em Tecnologia da Informação –*

Um bem ou serviço é “comum” quando suas qualidades e seus atributos são predeterminados, com características invariáveis ou sujeitas a diferenças mínimas e irrelevantes”

Os conceitos citados conduzem à conclusão de que as vacinas contra Covid-19 não poderiam ser caracterizadas como bem comum, haja vista a imprecisão e a complexidade relacionadas a sua produção.

Contudo, conforme relata a CPI da Pandemia, os Estudos Técnicos Preliminares, foram anexados ao processo somente após a assinatura do contrato. Se de fato não foi realizado estudo prévio, são pertinentes os apontamentos feitos pela Comissão. Ao realizar consulta no site do Ministério da Saúde não foi possível obter dados que confirmassem essa informação.

Quanto ao preço da vacina Covaxin/BBV152, relata a CPI que o valor inicial ofertado era de US\$ 10 por unidade, porém o contrato foi celebrado por US\$ 15, sem que houvesse no processo justificativa para tal aumento, as tratativas teriam ocorrido em 20 de novembro de 2020, em uma reunião entre o Ministério da Saúde e as empresas Precisas e Bharat Biotech. A Comissão aponta, categoricamente, que também não há evidências de tentativas de negociação com ambas empresas ou diretamente com o laboratório para fins de redução dos valores cobrados:

Em reunião realizada entre Ministério da Saúde, Precisa e Bharat Biotech, em 20 de novembro de 2020, há registro de oferta de US\$ 10 por dose, preço que poderia ser reduzido em negociação. Contudo, contrato foi firmado em fevereiro de 2021, por US\$ 15, sem justificativa quanto ao aumento repentino do preço. Não há evidências formalizadas de que tenham sido realizadas tentativas de negociação junto à Precisa ou ao laboratório. Também não há evidências formalizadas de tentativa de aquisição diretamente com o laboratório, para fins de redução dos valores cobrados. Despacho DEIDT/SVS/MS, de 17 de fevereiro de 2021, ao DLOG menciona possibilidade de realizar negociação com o fornecedor, a fim de apurar melhores preços, mas, quanto a isso, foi ignorado.⁴¹

Com efeito, a Comissão entendeu que a ausência de justificativa do aumento repentino no preço e de negociação com fornecedor constituem violação a Lei nº 8.666, de 1993, art. 26, parágrafo único, III e a MP nº 1.026, de 2021, art. 6º, caput e §2º.

Sistema (software) em Gestão Pública. In: Revista do TCU. Revista do Tribunal de Contas da União . Brasil . Ano 42 . Número 119 . Setembro/Dezembro 2010. Vol. 01. Brasília: Safs.2010. p.14 . Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/13>. Acesso em: 05 maio 2022.

⁴¹BRASIL. Senado Federal. *CPI da Pandemia. Relatório Final.* 2021, p.340. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Não obstante, de acordo com CPI da Pandemia, o processo também não foi instruído com justificativa adequada da quantidade contratada, limitando-se a informar que o quantitativo demandado iria acelerar a campanha de vacinação:

TR e Notas Técnicas constantes do processo não fundamentam adequadamente o quantitativo adquirido, restringindo-se a apontar que o quantitativo demandado irá acelerar a campanha de vacinação. Parecer da Conjur do MS já mencionado apontou a necessidade de “justificativa, ainda que sucinta, para o quantitativo de 20.000.000 de vacinas”, mas, quanto a isso, foi ignorado. É mais uma fragilidade na formalização processual por parte do Ministério.⁴²

Ante exposto, para Comissão foram infringidos os seguintes dispositivos legais: Lei nº 8.666, de 1993, arts. 6º, IV, e 7º, § 4º; MP nº 1.026, de 2021, art. 6º, §1º.

O inciso IV do art. 6º, da Lei 8.666/93 trata de definições de nomenclaturas utilizadas na Lei, portanto, possivelmente houve um equívoco ao mencioná-lo.

Já o art. 7º, § 4º, estabelece que é vedado a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.⁴³

Em que pese a Comissão não ter citado o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993, é mister frisar que esse dispositivo estabelece que em todas as compras deverão ter a definição das unidades e quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação. Nesse sentido, também orienta o Tribunal de Contas da União:

Quantidades e unidades a serem adquiridas devem ser definidas em função do consumo e utilização prováveis. A estimativa deve ser obtida por meio de adequadas técnicas quantitativas de estimação.⁴⁴

Feitas essas observações passamos análise do segundo dispositivo violado de acordo com a CPI da Pandemia, art. 6º, §1º., da MP nº 1.026, de 2021:

⁴²BRASIL. Senado Federal. *CPI da Pandemia. Relatório Final. 2021*, p. 341. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>. Acesso em: 22 abr. 2022.

⁴³BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República..[1993].Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18666cons.htm. Acesso em: 7 abr. 2022.

⁴⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU* Tribunal de Contas da União. 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p.210. ISBN 978-85-7018-319-4.

Art. 6º Nas aquisições ou contratações de que trata esta Medida Provisória, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado.

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado referidos no **caput** conterá:

- I - declaração do objeto;
- II - fundamentação simplificada da contratação;
- III - descrição resumida da solução apresentada;
- IV - requisitos da contratação;
- V - critérios de medição e de pagamento;
- VI - estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:
 - a) Portal de Compras do Governo Federal;
 - b) pesquisa publicada em mídia especializada;
 - c) sites especializados ou de domínio amplo;
 - d) contratações similares de outros entes públicos; ou
 - e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; e
- VII - adequação orçamentária.⁴⁵

O dispositivo não traz expressamente a necessidade de justificar a quantidade contratada, contudo exige fundamentação simplificada da contratação e descrição resumida da solução apresentada.

De acordo com a CPI da Pandemia o parecer da Conjur sobre o processo de compra das vacinas Covaxin/BBV152, foi no sentido de que a viabilidade jurídica da compra estava condicionada ao atendimento de 10 pendências identificadas, mesmo assim o contrato foi assinado sem as devidas correções:

O Parecer nº 00109/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, exarado em 24 de fevereiro de 2021, apontou 10 pendências na instrução processual. De acordo com o Parecer, havia viabilidade jurídica do processo de compra, “condicionada ao atendimento das recomendações formuladas”. O contrato foi assinado no dia seguinte, 25 de fevereiro de 2021, sem que todas as pendências constantes do Parecer jurídico fossem analisadas e solucionadas.⁴⁶

⁴⁵BRASIL. *Medida Provisória nº 1.026, de 6 de janeiro de 2021*. Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19. Brasília, DF: Presidência da República. [2021]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1026.htm. Acesso em: 25 abr. 2022.

⁴⁶BRASIL. Senado Federal. *CPI da Pandemia. Relatório Final*. 2021, p. 341. Disponível

Com efeito, de acordo com a Comissão foi o infringido o disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, que estabelece que as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por Assessoria Jurídica da Administração.⁴⁷

Ademais, ressalta a Comissão que a dispensa de licitação foi publicada no Diário Oficial da União sem a ratificação do ato, sem parecer do órgão de assessoramento jurídico e com pendências na conclusão do Termo de Referência:

Em 19 de fevereiro de 2021, sem que houvesse ato de reconhecimento ou ratificação da dispensa de licitação, conclusão do Termo de Referência ou análise por parte do órgão de assessoramento jurídico, houve publicação, no Diário Oficial da União, de extrato de dispensa de licitação, **ratificada pelo Sr. Roberto Ferreira Dias (Diretor do DLOG)**. Posteriormente, em 22 de fevereiro, é feita retificação, publicando-se o reconhecimento e a ratificação da dispensa de licitação, precedidos dos respectivos atos, porém ainda pendentes a conclusão do Termo de Referência e a manifestação do órgão de assessoramento jurídico. Foram infringidos os seguintes dispositivos legais: Lei nº 8.666, de 1993, arts. 26, 7º, I e §2º, I, e 38, parágrafo único; MP nº 1.026, de 2021, art. 6º.⁴⁸ (GRIFO NOSSO)

Pela não apresentação do Termo de Referência, ainda que de forma simplificada, a Comissão entendeu que foi infringido o disposto no art. 6º, da MP nº 1.026, de 2021, (dispositivo já abordado no item 2.5.4).

O apontamento da Comissão referente a ratificação da dispensa soa controverso, haja vista, que na primeira linha do trecho do relatório acima citado, é informado que “não houve ratificação”. Contudo, a Comissão termina a frase utilizando a expressão “ratificada pelo Sr. Roberto Ferreira Dias (Diretor do DLOG)”.

Ademais, a Comissão informa que tal fato infringe a “Lei nº 8.666, de 1993, arts. 26, 7º, I e §2º, I,” veja que o texto não traz a informação se “7º” refere-se a parágrafo ou a outro artigo, se considerarmos tratar-se de outro artigo, verifica-se que o art. 7º da Lei 8.666/93 não faz relação ao tema tratado pela Comissão, por outro lado também não há no art. 26 desta Lei,

em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>. Acesso em: 22 abr. 2022.

⁴⁷BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República..[1993].Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18666cons.htm. Acesso em: 7 abr. 2022.

⁴⁸BRASIL. Senado Federal. *CPI da Pandemia. Relatório Final*. 2021, p. 342. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>. Acesso em: 22 abr. 2022.

parágrafo sétimo e os respectivo dispositivos supramencionados.

Assim, possivelmente, o texto refere ao caput do art. 26, da Lei n.º 8.666/1993, que de fato estabelece que é condição para eficácia dos atos de dispensa de licitação a comunicação dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias:

As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24 e as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei, deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.⁴⁹

Nesse diapasão o professor José dos Santos Carvalho Filho assevera:

Como os processos administrativos comportam sempre, como seu objetivo, a prática de atos administrativos, é necessário que a Administração dispense a eles a devida divulgação, seja pela publicação nos órgãos de imprensa oficial, seja pela comunicação pessoal.⁵⁰

Tal obrigação decorre do princípio da publicidade e transparência e também do art. 37 da Constituição Federal. A violação desses princípios, quando caracterizada conduta dolosa do agente, constitui suporte fático para aplicação do art. 11, IV da Lei de Improbidade Administrativa.⁵¹

Ademais, de acordo com a CPI, o Ministério da Saúde não instuiu o processo de compra das vacinas Covaxin/BBV152 com os e-mails, memórias de reunião e demais documentos relacionados a tratativas para aquisição do imunizante:

⁴⁹BRASIL. *Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República..[1993].Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm. Acesso em: 7 abr. 2022.

⁵⁰Carvalho Filho, José dos Santos *Manual de direito administrativo* / José dos Santos Carvalho Filho. – 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.p 548. ISBN: 978-85-97-00998-9.

⁵¹BRASIL. *Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8429.htm. Acesso em: 25 abr. 2022.

Conforme informações constantes do Ofício nº 13268/2021/CGSAU/DS/SFC/CGU, o Ministério da Saúde não acostou aos autos do processo memórias de reunião — entre elas, a realizada no dia 20 de novembro de 2020, em que foi ofertado o valor de U\$10 por dose —, e-mails e demais documentos relacionados a tratativas para aquisição da vacina Covaxin/BBV15.⁵²

Com efeito, para Comissão, foram infringidos os arts. 3º, §3º, e 38, XII, da Lei nº 8.666, de 1993, que versam sobre o dever de publicidade dos documentos pertinentes as contratações públicas, e também o art. 29, §1º, da Lei nº 9.784, de 1999 (Lei de Procedimento Administrativo),⁵³ considerando que este dispositivo legal dispõe que órgão responsável pela instrução processual fará constar dos autos os dados necessários à decisão do processo.

4.1.1 Indícios de adulteração na procuração apresentada pela empresa Precisa Medicamentos e irregularidades no contrato

O contrato para aquisição das vacinas Covaxin/BBV152, celebrado entre a União e a Bharat Biotech Limited International, teve como intermediadora e empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. Segundo relata a CPI da Pandemia, o documento apresentado pela Precisa foi confeccionados a partir de montagens, por meio da qual foram incluídas informações que não contavam no documento original, como por exemplo que a Precisa Medicamentos era a “representante e distribuidora exclusiva no Brasil”. O texto original declarava apenas que a empresa é uma das representantes no Brasil.

A Comissão destacou que indícios de adulteração foram encontrados em outros documentos que integram o processo de aquisição da vacina Covaxin/BBV152, como carimbo e assinatura com características suspeita de não serem originais, e documentos em que o nome do laboratório estava grafado incorretamente como “Bharat Biotech”. Com efeito, para CPI foram infringidos os seguintes dispositivos legais: Lei nº 8.666, de 1993, arts. 27 e ss., e 32, §4º

O art. 27 e ss., da Lei nº 8666, de 1993, elencam um rol de documentos que devem ser apresentados pelas empresas, a fim de atestar sua capacitada de cumprimento das obrigações junto a poder público, relativos a habilitação jurídica qualificação técnica; qualificação

⁵²BRASIL. Senado Federal. *CPI da Pandemia. Relatório Final*. 2021, p. 349. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>. Acesso em: 22 abr. 2022.

⁵³ BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República. [1999]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19784.htm. Acesso em: 25 abr. 2022.

económico-financeira; regularidade fiscal e trabalhista e cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Já o art. 32, §4º., da Lei n.º 8666, de 1993, trata especificamente sobre os documentos que devem ser apresentados por empresas estrangeiras:

Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial. [...]

§ 4º As empresas estrangeiras que não funcionem no País, tanto quanto possível, atenderão, nas licitações internacionais, às exigências dos parágrafos anteriores mediante documentos equivalentes, autenticados pelos respectivos consulados e traduzidos por tradutor juramentado, devendo ter representação legal no Brasil com poderes expressos para receber citação e responder administrativa ou judicialmente.⁵⁴

Frise-se que MP 1026, de 2021, estabelece no art. 7º, que no caso de haver restrição de fornecedores ou de prestadores de serviço, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá ser dispensado pela autoridade competente o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade trabalhista e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º e do §3º do art. 195 da Constituição. Com efeito, é possível constatar que, em regra, todos os documentos de habilitação elencados no art. 27, da Lei n.º 8.666, de 1993, devem ser apresentados nas contratações de que trata a referida MP.

Não obstante, de acordo com a Comissão Parlamentar de Inquérito, foram realizadas diversas alterações no processo de compra da vacina Covaxin/BBV152⁵⁵, inclusive modificações no Termo de Referência com potencial de afetar o regime de execução do contrato administrativo, sem que houvesse a formalização do termo aditivo, infringido assim os arts. 60 e 65, da Lei n.º 8.666/93 e a Instrução Normativa n.º 5/2017 - MPOG, Anexo X, item 2, que estabelece: “As alterações contratuais devem ser promovidas mediante celebração de termo aditivo, que deverá ser submetido à prévia aprovação da consultoria jurídica do órgão ou entidade contratante.”⁵⁶

⁵⁴BRASIL. *Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República..[1993].Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18666cons.htm. Acesso em: 7 abr. 2022.

⁵⁵BRASIL. Senado Federal. *CPI da Pandemia. Relatório Final*. 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>. Acesso em: 22 abr. 2022.

⁵⁶BRASIL. *Instrução Normativa n.º 5, de 26 de maio de 2017*. is põe sobre as regras e diretrizes do procedimento

Outro apontamento feito pela Comissão é que o contrato foi assinado em 25 de fevereiro de 2021 sendo que o prazo da entrega do primeiro lote deveria ocorrer em 17 de março daquele mesmo ano, período este que não havia portaria de nomeação de fiscal do contrato, a designação de fiscal teria ocorrido somente no dia 09 de março, sendo que a publicação da portaria no Boletim de Serviço do Ministério da Saúde ocorreu em 22 de março, infringido assim o art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993, o qual estabelece a obrigatoriedade da execução dos contratos ser devidamente acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração.⁵⁷

Há também, de acordo com a CPI, irregularidades quanto ao prazo da garantia apresentada pela Precisa Medicamentos, nesse sentido é mister a colação da cláusula 7.1 do Contrato nº 29/2021:

Figura 2 – Cláusula de garantia de execução do Contrato n.º 29/2021

7. CLÁUSULA SÉTIMA - DA GARANTIA DE EXECUÇÃO 7.1. A CONTRATADA, no prazo de 10 dias após a assinatura do Termo de Contrato ou aceite do instrumento equivalente, prestará garantia no valor de US\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de dólares americanos), que convertidos na hipótese de US\$ 1,00 para R\$ 5,38 perfaz o valor total estimado de R\$ 80.700.000,00 (oitenta milhões e setecentos mil reais) correspondente a 5% do valor do Contrato, que será liberada de acordo com as condições previstas no Termo de Referência, conforme disposto no art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, desde que cumpridas as obrigações contratuais.

Fonte: Ministério da Saúde (2021)

Nesse interím, insta frisar que o contrato foi celebrado em 25 de fevereiro de 2021 e, segundo a CPI, a garantia só foi apresentada pela empresa em 22 de março de 2021, portanto em desacordo com o prazo estabelecido no contrato, que é de dez dias após assinatura do Termo de Contrato. Ressalta ainda a Comissão, que não há registros de que houve instauração de processo administrativo para apuração de responsabilidade da contratada pelo atraso, tal fato também não foi informado no relatório de Execução do Contrato elaborado pela fiscalização.⁵⁸

Não obstante, a Comissão alerta que a garantia apresentada (carta fiança) não poderia ter sido aceita, pelas seguintes razões: conter exclusão quanto a “indenizações referentes a cláusulas trabalhistas e multas”, contrariando a cobertura mínima exigida pela Instrução Normativa nº 5/2017 - MPOG, Anexo VII-F;353; prazo de validade inferior ao exigido pela

de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em: 25 abr. 2022.

⁵⁷BRASIL. Senado Federal. *CPI da Pandemia. Relatório Final*. 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>. Acesso em: 22 abr. 2022.

⁵⁸BRASIL. Senado Federal. *CPI da Pandemia. Relatório Final*. 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Instrução Normativa nº 5/2017 - MPOG, Anexo VII-F (“validade durante a execução do contrato e 90 (noventa) dias após término da vigência contratual”) e ser emitida por instituição não autorizada, regulada ou supervisionada pelo Banco Central do Brasil.⁵⁹

Assim, de acordo com a Comissão, foram infringidos os seguintes dispositivos legais: Lei nº 8.666, de 1993, art. 67:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.⁶⁰

Extraí-se do dispositivo supracitado, que é dever do fiscal de contrato realizar o registro de todas as ocorrências, bem como determinar as medidas necessárias à sua regularização, em caso de faltas ou defeitos observados, salvo aquelas que ultrapassarem a sua competência, caso em que deverá ser solicitado, a autoridade competente, em tempo hábil, para adoção das medidas convenientes.

Não obstante, aponta ainda a Comissão que os fatos supramencionados também são contrários as disposições previstas na Instrução Normativa nº 5/2017 - MPOG, art. 68 e anexo VII-F.⁶¹

O art. 68, da IN 5/2017 – MPOG, estabelece, em síntese, que nos casos em que a contratada não cumpre com o prazo fixado para apresentação da garantia, o órgão ou entidade contratante deve providenciar a autuação de procedimento administrativo específico para aplicação de sanções à contratada e a consequente rescisão contratual, se for o caso, de acordo

⁵⁹BRASIL. Senado Federal. *CPI da Pandemia. Relatório Final*.p.352-353. Disponível em:<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2441>. Acesso em: 22 abr. 2022.

⁶⁰BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 7 abr. 2022.

⁶¹ BRASIL. *Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017*. dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em:https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em: 25 abr. 2022.

com as regras previstas no ato convocatório, na legislação correlata e nas orientações estabelecidas em normativo interno do órgão ou entidade, quando houver, podendo utilizar como referência os Cadernos de Logística disponibilizados pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

O Anexo VII-F, no item item 3.1 “e”, por sua vez, dispõe sobre modelo de minuta de contrato, estabelecendo, entre outras regras, que a inobservância do prazo fixado para apresentação da garantia acarretará na aplicação de multa de 0,07% (sete centésimos por cento) do valor do contrato por dia de atraso, observado o máximo de 2% (dois por cento).

4.1.2 Crimes nos processos de importação e compra das vacinas Covaxin/BBV152

Segundo a Comissão Parlamentar de Inquérito, Luís Ricardo Miranda, ex chefe da Coordenação-Geral de Logística do Ministério da Saúde, que atuou no processo de importação das vacinas Covaxin/BBV152, alegou ter identificado irregularidades e ter sofrido pressão atípica para a execução do contrato.

Entre as irregularidades, cite-se: uma empresa que não constava do contrato, a Madison Biotech, sediada em Singapura e instituída em fevereiro de 2020 - teria enviado uma *invoice* (documento similar a nota fiscal) para o Ministério da Saúde, tentando receber pagamento adiantado pelas vacinas, na qual havia erros referente a quantidade de vacinas, pagamento de frete e seguro, erro no IFSC Code e empresa offshore não mencionada no contrato. Segue parte da oitiva de Luís Ricardo Miranda na qual são apontadas essas irregularidades durante o processo de a importação das vacinas:

O SR. LUIS RICARDO FERNANDES MIRANDA – (...) no dia 16 de março, a empresa solicita **o início do processo de importação**. No dia 18 de março, o setor de importação recebe um *link* no *site* Dropbox contendo todos os documentos, inclusive a *invoice*, a primeira *invoice*. (...) Ao ser analisado por um técnico da divisão de importação, foi verificado que **Madison Biotech não é uma correspondente do contrato** que constava a Precisa Medicamentos e a Bharat Biotech. Outra observação que foi analisada foi que **o termo de pagamento era 100% antecipado**. Outro requisito era **a quantidade de apenas 300 mil doses**. (...) Após ter analisado a primeira *invoice*, **foi solicitada uma correção dos dados** que faltavam para o registro da LI e dos dados que foram inseridos de modo errado. No dia 23 de março, foi enviada uma **segunda *invoice***, na qual **foi corrigida a quantidade de doses. Entretanto, permanece a empresa Madison, os 100% de pagamento antecipado e inserido o frete e o seguro, somando 45.929.867,02. Esse valor, se dividido pelo número de doses, de 3 milhões de doses, é superior ao valor unitário de US\$15 constante no contrato**. Foi apresentado isso pra empresa para mais uma correção. (...) **No mesmo dia, no dia 23, a empresa apresenta a**

***invoice* corrigida, com os valores e os dados corretos conforme o contrato, porém, 11h da noite. (...)A terceira *invoice* foi corrigida, conforme o contrato, e autorizada pela fiscal do contrato, onde foram feitos todos os reajustes, ajustes solicitados.**

Diante disto, da autorização da fiscal do contrato, do ofício de pedido de excepcionalidade assinado pelo diretor do Departamento de Logística, por a *invoice* estar com os valores e medicamentos conforme o contrato e autorizado pela fiscal do contrato, **no dia 24, foi aberta uma Licença de Importação, e foi solicitado o pedido de excepcionalidade para a Anvisa, o qual foi negado no dia 30 de março, faltando CBPF, que é o Certificado de Boas Práticas.**⁶² (GRIFO NOSSO).

Do depoimento de Luís Miranda, extrai-se que após diversas solicitações de correção dos dados, foi enviada a *invoice* com quantidade e valores de acordo com o especificado no contrato, porém ainda em nome da Madison Biotech. Assim, no dia 24 de março de 2021, foi aberta uma Licença de Importação, e foi solicitado pelo diretor do Departamento de Logística, um pedido junto a ANVISA de excepcionalidade para importação, o qual foi negado, no dia 30 de março, porque faltava a apresentação do Certificado de Boas Práticas

Consta ainda no relatório final da Comissão, que a fiscal do contrato, ao ser questionada do porque teria autorizado que o processo de importação seguisse em nome da Madison Biotech., teria alegado que a empresa enviara declaração informando ser a agente comercial responsável pela confecção da licença de importação, que tinha o mesmo quadro societário e era encarregada de todas as exportações da Bharat Biotech.

Aponta a CPI, que a fiscal, em seu depoimento, alegou que um assessor técnico do Núcleo de Insumos do Departamento de Imunização do Ministério da Saúde, confirmou o prosseguimento dos trâmites administrativos, mesmo ciente das irregularidades encontrada.

A Comissão afirma ainda que Luís Ricardo Miranda, chefe da Coordenação-Geral de Logística do Ministério da Saúde, relatou que procurou o irmão Luís Cláudio Miranda (Deputado Federal) após perceber as irregularidades e sofrer pressão para a execução do contrato da Covaxin/BBV152 e que ambos levaram a conhecimento do Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, em 20 de março de 2021, todas essas irregularidades, o qual que teria se comprometido a acionar a Polícia Federal.

Não obstante, destaca a CPI, que também não foi dada nenhuma providência pelo primeiro escalão do Ministério da Saúde para a investigação do caso e que o inquérito policial prometido por Jair Messias Bolsonaro, foi instaurado somente no dia 30 de junho de 2021.

Por fim, o Ministro da Controladoria Geral da União (CGU), Wagner Rosário,

⁶²BRASIL. Senado Federal. *CPI da Pandemia. Relatório Final*. 2021, p. 326. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>. Acesso em: 22 abr. 2022.

também foi convocado pela CPI para explicar sobre os indícios de irregularidades e crimes supramencionados, o qual teria ignorado fatos relevantes:

O Ministro ignorou diversos vícios, tais como: o Ministério da Saúde aceitou documentos de habilitação com falsificações grosseiras; foi aceita garantia irregular emitida por empresa irregular (Fib Bank); não foi acostada aos autos justificativa para a dispensa da pesquisa de preço; a conclusão do Termo de Referência e a elaboração do Estudo Técnico Preliminar se deram após a assinatura do contrato; a assinatura do contrato ocorreu sem que todas as pendências apontadas no parecer jurídico da CONJUR/AGU fossem atendidas (contrato foi assinado no dia seguinte ao parecer!).⁶³

Concluiu assim, a Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia, que as omissões do chefe do Poder Executivo, Jair Messias Bolsonaro, do ex-Ministro Eduardo Pazuello, do ex-Secretário-Executivo Elcio Franco, do atual ministro da Saúde, Marcelo Queiroga, e do Ministro da CGU configuram crime de prevaricação.

Ademais, de acordo com CPI da pandemia, o Deputado Ricardo Barros atuou para beneficiar a empresa Precisa Medicamentos na compra das vacinas Covaxin/BBV152. Relembra a Comissão que este parlamentar foi o responsável pela apresentação da Emenda nº 00117/2021 à MP 1.026/2021, convertida na Lei nº 14.124/2021, que incluiu no rol das autoridades sanitárias estrangeiras prevista no art. 16 a agência Central Drugs Standard Control Organization, (CDSCO), da Índia, possibilitando assim que vacinas aprovadas por esta agência de saúde indiana também obtivesse aprovação emergencial pela ANVISA, fato este que teria beneficiado diretamente a empresa Precisa Medicamentos. Ressalta ainda a Comissão que Barros foi o responsável por estar comandando as pressões atípicas sobre o servidor Luís Ricardo Miranda. Assim, para a CPI da Pandemia, tais fatos revelam indícios de crime de organização criminosa.

Em que pese CPI da pandemia ter proposto o indiciamento do deputado pelo crime de organização criminosa, frise-se que o procedimento disciplinar aberto para apurar as suspeitas de irregularidades praticada pelo deputado foi arquivado em novembro de 2021, pelo Conselho de Ética, por 13 votos a 6. O relator do procedimento declarou não haver qualquer

⁶³BRASIL. Senado Federal. *CPI da Pandemia. Relatório Final*. 2021, p. 1066. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>. Acesso em: 22 abr. 2022.

elemento mínimo probatório.⁶⁴

Extraí-se do relatório da CPI, também, apontamentos de crime de falsidade ideológica, pelo fato de a empresa Precisa apresentar no processo de compra das vacinas o documento intitulado “Carta de Autorização” com informações adicionais que não refletiram os limites da autorização constante no documento original (*To Whomsoever It May Concern*) emitido pela fabricante da vacina Covaxin, a Bharat Biotech:

Estamos falando do documento intitulado “Carta de Autorização” (doc. SEI 0019184366, p. 12), documento que seria uma tradução simples da carta intitulada em inglês *To Whomsoever It May Concern* (doc. SEI 0019542644, p.293). Na tradução apresentada constaram informações adicionais que não refletiram os limites da autorização apresentada pela Bharat Biotech. Enquanto no documento original a fabricante da Covaxin/BBV152 apontava a Precisa apenas como sua representante no Brasil, na tradução apresentada a empresa brasileira informou que **seria representante e distribuidor exclusivo no Brasil**. Ao que tudo indica, ao inserir na tradução que seria o distribuidor exclusivo, a Precisa buscou afastar eventuais concorrentes que se apresentassem para intermediar a negociação da vacina Covaxin/BBV152 junto ao Ministério da Saúde e, conseqüentemente, assegurar uma fatia exclusiva do mercado de venda de vacinas para si.⁶⁵

Destarte, para CPI da Pandemia, essa alteração realizada mediante tradução do documento original revela a materialidade do crime de falsidade ideológica, no tocante autoria do crime, relata a comissão que os documentos analisados demonstram que a diretora-executiva e um integrante do Departamento Jurídico da empresa atuaram em conjunta para incluir no processo este documento, razão pela qual ambos devem ser responsabilizados. Não obstante, aponta a responsabilidade de tais atos também ao empresário Francisco Maximiano, sócio proprietário da Precisa Medicamentos:

Maximiano detinha o controle do curso causal, era o homem que poderia ter

⁶⁴BARBIÉRI, Luiz Felipe. *Conselho de Ética da Câmara arquiva processo sobre Ricardo Barros no caso Covaxin*. G1. Brasília..23 de nov de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/11/23/conselho-de-etica-da-camara-arquiva-processo-sobre-ricardo-barros.ghml>. Acesso em: 01 maio 2022.

⁶⁵BARBIÉRI, Luiz Felipe. *Conselho de Ética da Câmara arquiva processo sobre Ricardo Barros no caso Covaxin*. G1. Brasília..23 de nov de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/11/23/conselho-de-etica-da-camara-arquiva-processo-sobre-ricardo-barros.ghml>. Acesso em: 01 maio 2022.

evitado ou interrompido a fraude no contrato, era o beneficiário final das negociações que envolviam alto risco para ambos os lados. Ademais, em seu depoimento na Polícia Federal, demonstrou estar a par da tramitação e dos documentos que instruem o processo no Ministério da Saúde, inclusive datas de juntada dos invoices, por exemplo (IPL 2021.0048366/CGRC/DICOR/PF). Não é crível que não tivesse conhecimento de todas as ações de sua funcionária, Emanuela Medrades, e que esta não atuasse sob sua orientação foi quem juntou os documentos falsos no processo SEI nº 25000.175250-2020/85 devendo, portanto, ser responsabilizada pelo delito.⁶⁶

Com efeito, para Comissão, Francisco Maximiano também deve responder pelo crime de falsidade ideológica previsto no art. 299 do Código Penal.

Não obstante, para CPI da Pandemia, os erros grosseiros, bem como as suspeitas de montagens nos documentos “declaração de inexistência de fatos impeditivos”, entregues pela Precisa Medicamentos para a habilitar no processo de compra das vacinas, e a “Carta de Autorização” traduzida pela empresa, revelam fortes indícios de falsificação de documento. Segue os erros apontados pela Comissão

Na “declaração de inexistência de fatos impeditivos” o nome da empresa Bharat Biotech foi por duas vezes escrito como “Bharat Biotechb”, ou seja, com um “b” no final (doc. SEI 0019542644, p. 295). Curiosamente, há dois outros documentos intitulados “Declaração de Tradução Simples” (doc. SEI1070 0019184366), entregues pela empresa Precisa, em que o nome da empresa indiana novamente é escrito como Bharat Biotechb(...). Além disso, para o ato de que trata a referida declaração, apresenta-se como representante da empresa de biotecnologia o seu Presidente Krishna Ella, mas quem assina o documento é Krishna MohanVadrevu, diretor-executivo. Já na procuração supostamente outorgada para a empresa Precisa atuar como representante legal da fabricante indiana (doc. SEI 0019233186), há dois outros erros grosseiros que dificilmente seriam cometidos pela fabricante da vacina. O nome do distrito empresarial Genome Valley está escrito como “Genoma Valley” e o nome da cidade Shameerpet, como “Sharmeerpert”. Além disso, esse documento é escrito parte em português (destinatário, texto principal, fechamento e data) e parte em inglês (cumprimento final). Também chamou a atenção o fato desses dois documentos, alegadamente enviados pela empresa indiana, estarem escritos em português, quando todos os demais foram enviados em inglês para o Ministério da Saúde e precisaram inclusive ser traduzidos.⁶⁷

⁶⁶BRASIL. Senado Federal. *CPI da Pandemia. Relatório Final*. 2021, p. 1066. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>. Acesso em: 22 abr. 2022.

⁶⁷BRASIL. Senado Federal. *CPI da Pandemia. Relatório Final*. 2021, p.1067. Disponível

A Comissão relembra ainda que a fabricante da Covaxin/BBV152 negou a autenticidade dos documentos entregues pela Precisa Medicamentos, e que a falsificação da procuração foi confirmada pela CGU e pela Polícia do Senado Federal.

Ademais, segundo a Comissão, o conjunto probatório analisado levou à conclusão que Marcos Tolentino é provavelmente proprietário ou sócio oculto da FIB Bank, empresa garantidora da Precisa no negócio Covaxin/BBV152 e que a garantia apresentada no contrato Covaxin/BBV152 era irregular pelos motivos já abordado no item 4.1.1 desta seção, assim para Comissão, há indícios de má fé e de fraude no contrato, devendo ser responsabilizados como autores os seus beneficiários diretos: Francisco Maximiano, dono da Precisa Medicamentos, e Danilo Trento, que figura como diretor de relações institucionais da empresa, e, como participe, Marcos Tolentino.

4.1.3 Conclusões da CPI da Pandemia

Além dos indícios de irregulares e crimes nos processos de compra e importação das vacinas Covaxin, a Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia também levanta questionamentos sobre a eficácia deste imunizante, sobretudo em razão da rápida aprovação pelo órgão regulador indiano.

Ademais, relata Comissão que as vacinas Covaxin não alcançou uma boa aceitação internacional, nesse sentido destaca que, mesmo depois de meses de seu lançamento, os indianos são os únicos a terem sido com este imunizante vacinados em massa, ressalta ainda que a maioria dos países não autorizam a entrada de pessoas vacinadas com a Covaxin e que somente 4 países teriam comprado esse imunizante, sendo eles a Índia, Irã, Ilhas Maurício e Paraguai, ainda assim, em quantidades pequenas e, segundo a Comissão, o Paraguai não recebeu as doses, mesmo tendo efetuado pagamento parcial antecipado.⁶⁸

A fim de constatar se de fato não foi entregue as vacinas ao Paraguai, foi realizada a pesquisa em sites diversos, porém não foi possível obter esta informação.

A Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia concluiu que caso o Brasil tivesse dado seguimento no processo de compra da vacina Covaxin, com o adiantamento de pagamento, poderia não ter recebido o imunizante. Além disso, destaca que os brasileiros vacinados com essa vacina não teriam segurança quanto a sua adequada imunização, não

em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>. Acesso em: 22 abr. 2022.

⁶⁸BRASIL. Senado Federal. *CPI da Pandemia. Relatório Final*. 2021, p.418. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>. Acesso em: 22 abr. 2022.

obstante, também enfrentariam restrição para ingressar em diversos países da Europa e nos Estados Unidos.⁶⁹

O relatório final da CPI da Pandemia foi encaminhado aos órgãos de investigação competente, entre eles o Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União (TCU), Advocacia-Geral da União (AGU) e a Polícia Federal.

4.2 Dos apontamentos da Corregedoria-Geral da União (CRG)

Em 28 de junho de 2021, a Controladoria Geral da União, por meio da Corregedoria-Geral da União (CRG), instaurou a Investigação Preliminar Sumária (IPS) de nº 00190.105536/2021-63, com fulcro no art. 30 da Instrução Normativa CGU 13/2019, para apurar os supostos indícios de irregularidades no processo de compra das vacinas Covaxin/BBV152.

Simultaneamente, a CRG, com fulcro nos art. 10, § 2º, da Lei n.º 12.846/2013 e art. 9º, §2º, I, do Decreto nº 8.420/2015, art. 45 da Lei n.º 9.784/99, propôs a suspensão cautelar da execução do contrato, até que fossem concluídas as investigações, esta medida cautelar se fundamentou nos seguintes aspectos:

[...]na necessidade e urgência, e, especialmente a partir da existência dos seguintes indícios de irregularidades: 1 Tentativa de realização de pagamento adiantado, sem previsão contratual; 2. Possível pagamento por meio de empresa não signatária do contrato; 3. Descumprimento de prazos contratuais; 4. Justificativa do preço; e 5. Manifestação do Ministério da Saúde sobre o inadimplemento da Bharat Biotech/Precisa Medicamentos.⁷⁰

Abaixo segue as conclusões da Corregedoria-Geral da União (CRG) relacionadas à análise da legalidade e conformidades dos Processos nº 25000.175250/2020-85 (aquisição da Vacina Covaxin/BBV152) e nº 25000.043170/2021-42 (solicitação de autorização para importação em caráter excepcional da vacina).

De acordo com a Nota Técnica Nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC, o processo de compra das vacinas Covaxin/BBV152 se iniciou formalmente em 11 de dezembro de 2020, com

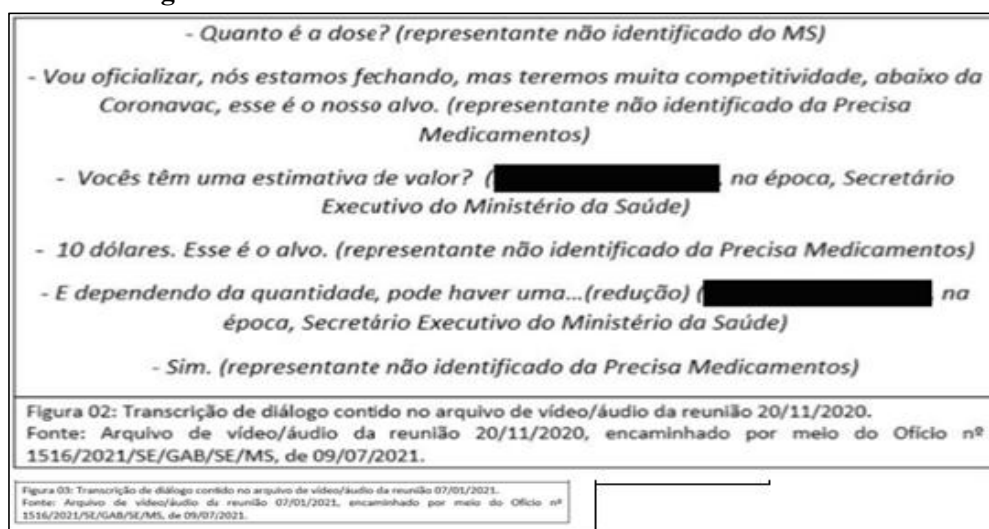
⁶⁹BRASIL. Senado Federal. *CPI da Pandemia. Relatório Final*. 2021, p.418. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>. Acesso em: 22 abr. 2022.

⁷⁰BRASIL. Controladoria Geral da União. *Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC*. [2021]. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nB9M0ZjV-NcJ:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 maio 2022.

Ofício Nº2090/2020/SE/GAB/SE/MS encaminhado à empresa Precisa Medicamentos, no qual o Secretário Executivo do Ministério da Saúde manifesta interesse em dar continuidade às tratativas havidas em reunião realizada em 20 de novembro de 2020.

Com a finalidade de esclarecer se houve ou não proposta de preço da vacina no valor de U\$10,00 por dose, conforme alegado pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia, a CRG⁷¹ analisou o arquivo de vídeo/áudio com a gravação integral da reunião ocorrida em 20 de novembro de 2020, e divulgou a Figura 3 com a transcrição do seguinte trecho do diálogo registrado na Nota Técnica supracitada:

Figura 3 – Primeira reunião entre o MS e a Precisa Medicamentos



Fonte: Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC (2021, p. 5).

Da análise do diálogo, a CRG concluiu que o valor de U\$10,00 por dose, comentado na reunião, não caracteriza uma proposta oficial de preço, mas sim uma estimativa de valor:

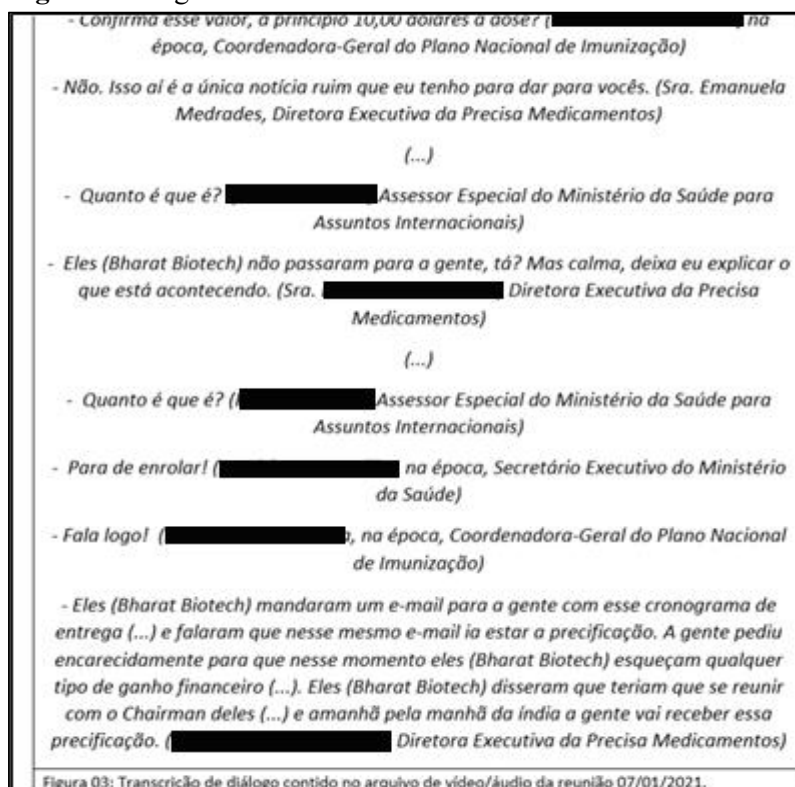
Restou verificado que o valor de 10 dolares, tratado na reunião datada de 20/11/2020, não se tratava de uma oferta de preço, e sim de uma estimativa/valor alvo que a empresa vislumbrava praticar. Ou seja, da análise da documentação disponível, em especial a Memória de Reunião, datada de 20/11/2020, bem como o áudio de mesma data, esclarece que não houve uma proposta oficial da empresa BHARAT BIOTECH, ou mesmo de sua representante PRECISA MEDICAMENTOS, para fornecimento de vacinas ao Brasil pelo preço de U\$10,00/dose.⁷²

⁷¹BRASIL. Controladoria Geral da União. *Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC*. [2021]. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nB9M0ZjV-NcJ:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 maio 2022.

⁷²BRASIL. Controladoria Geral da União. *Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC*. 2021, p. 4.. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nB9M0ZjV-NcJ:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>.

Não obstante, a CRG, apresentou também trecho do diálogo registrado na segunda reunião ocorrida em 07/01/2021, relacionados ao preço da vacina, cuja transcrição segue abaixo na figura 4:

Figura 4 – Segunda reunião entre o MS e a Precisa Medicamentos



Fonte: Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC (2021, p. 6).

Verifica-se que a Precisa Medicamentos não confirma a oferta de dez dólares, e, conforme aponta a CRG, o Presidente da empresa manifestou desconforto em informar os valores, na medida em que os custos para desenvolver as Fase III da vacina é elevado, o que poderia impactar no valor final da dose. Ademais, a CRG destaca que a proposta comercial de venda de 20 milhões de doses da vacina ocorreu em reunião datada do dia 05/02/2021, no valor de US\$ 15,00 dólares por dose. Frise-se que nessas reuniões não houve a participação da empresa Bharat Biotech.⁷³ Contudo, conforme CRG, em 12 de janeiro de 2021, o laboratório indiano envio ao MS, ofício afirmando a disposição de negociar as vacinas no preço de US\$ 15,00/dose, o qual também foi apresentado na Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC. Com base no exposto a CRG concluiu que não houve oferta em

getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br.
Acesso em: 10 maio 2022.

⁷³ BRASIL. Controladoria Geral da União. *Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC*. 2021, p. 5.. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nB9M0ZjV-NcJ:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 maio 2022

valor inferior ao contratado no Processos nº 25000.175250/2020-85.

A Corregedoria-Geral da União (CRG) esclarece, no entanto, que não foram observadas a existência de estimativa de preços ou justificativa para a sua dispensa, conforme estabelece a Medida Provisória nº 1.026/2021, convertida na Lei 14.124/2021”⁷⁴. Ademais, de acordo com CRG, a Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde já havia apontado a inobservância desse dispositivo legal no Parecer n.º 00109/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, emitido em 24/02/2021, e que o contrato foi assinado um dia após a emissão do referido parecer sem que houvesse juntado ao processo justifica/estimativa para o preço ou justificativa de sua dispensa.

É importante ressaltar que o MS, poderia também ter demonstrado no processo as tentativas de se realizar a pesquisa de preço, ainda que sem sucesso, para garantir a transparência nos atos praticados.

Conforme extrai-se da Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC, no decorrer da IPS n.º 00190.105536/2021-63, a CGU encaminhou um ofício à Bharat Biotech solicitando informação sobre o preço da vacina negociado com outros países, a qual teria respondido no dia 09/07/2021, que os preços eram entre 15 a 18 dólares.

Além disso, com fim de suprir a deficiência processual referente a justificativa /estimativa de preço, a CGU realizou pesquisa em sítios de domínio público, publicados na imprensa internacional, no qual foi constatado:

Restou verificado que os preços praticados pela empresa em exportações variam entre UU\$15,00 a UU\$20,00. Por sua vez o preço praticado no mercado interno da Índia é de 600 rúpias (aproximadamente UU\$ 8,00) e para o hospitais privados indianos, o preço praticado seria 1.200 rúpias (aproximadamente UU\$ 12,00).⁷⁵

Não obstante, a CRF analisou documentos e comunicados oficiais emitidos pela Bharat Biotech, por meio do qual o órgão constatou que os preços negociados pela empresa

⁷⁴ BRASIL. Controladoria Geral da União. *Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC. 2021*, p. 6.. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nB9M0ZjV-NcJ:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 maio 2022

⁷⁵ BRASIL. Controladoria Geral da União. *Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC. 2021*, p. 7.. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nB9M0ZjV-NcJ:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 maio 2022.

em mercados internacionais realmente são de UU\$15,00 a UU\$20,00. Ressalta ainda a CRF, que geralmente a empresa recebia nessas compras pagamento adiantado, o que não ocorreu no Brasil.

A CRF apresentou, ainda, tabela comparativa dos preços das vacinas adquiridas pelo Ministério da Saúde, o qual revela que o preço da dose da vacina Covaxin/BBV152 é o maior dentre todas apresentadas, conforme se verifica na figura 5:

Figura 5 – Preços das vacinas adquiridas pelo Ministério da Saúde

VACINA	PREÇO/DOSE (R\$)	OBSERVAÇÃO
FIOCRUZ (ETEC)	19,87	Preço médio das entradas até 23/06
COVAX FACILITY	21,68	Preço médio das entradas até 23/06
FIOCRUZ (IMPORTAÇÃO)	29,10	Preço médio das entradas até 23/06
JANSSEN	49,57	Valor do Contrato (em US\$), convertido ao câmbio de 23/06
PFIZER	52,12	Preço médio das entradas até 23/06
BUTANTAN	58,20	Preço médio das entradas até 23/06
SPUTNIK V	69,36	Valor do Contrato
COVAXIN	74,36	Valor do Contrato (em US\$), convertido ao câmbio em 23/06

Fonte: Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC (2021, p.13).

Frise-se que no Ofício nº 70/2021/AESP/CC/CC/PR encaminhado em 14/07/2021 pelo Secretário executivo do MS, é apresentada a seguinte justificativa:

2.1. O preço da vacina contratada – 15 dólares americanos por dose –, valor informado pelo fabricante BHARAT BIOTECH, estava dentro de uma variação de 30% entre o preço médio das vacinas em negociação pelo Ministério da Saúde, o que foi aceitável ante a escassez de vacinas no mercado mundial e a enorme demanda dos governos em adquiri-las nos meses iniciais de oferta de vacinas durante a pandemia. 2.3. Ressalta-se que, embora fosse realmente uma das vacinas de custo mais elevado dentre as que foram contratadas pelo Ministério da Saúde, seu preço seja justificava naquele momento (final de fevereiro de 2021), dentro de uma matriz de risco, pela oportunidade em que as vacinas estariam disponíveis e visava ampliar a oferta de doses de vacinas para a população brasileira a partir do mês de março de 2021, até que se aumentasse a disponibilização das doses de outras vacinas, conforme as negociações com a Pfizer (86,5 milhões de doses no 3º trimestre – até 30 de setembro de 2021), a Janssen (38 milhões de doses no 4º trimestre – até 31 de dezembro de 2021) e a Covax Facility (33,4 milhões no 2º semestre – até 31 de dezembro de 2021)⁷⁶

⁷⁶ BRASIL. Controladoria Geral da União. *Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC*. 2021, p. 7.. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nB9M0ZjV-NcJ:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 maio 2022.

Observa-se que o Secretário-Executivo que atuou à época da contratação justificou que embora fosse realmente uma das vacinas de custo mais elevado, sua aquisição se justificava naquele momento (final de fevereiro de 2021), dentro de uma matriz de risco, pela oportunidade em que as vacinas estariam disponíveis e visava ampliar a oferta de doses de vacinas para a população brasileira.

A CRF ressalta, no entanto, que a justificativa não se encontra formalizada e demonstrada quando do início da contratação, seja por meio do Termo de Referência ou de qualquer outro documento acostado ao Processo nº 25000.175250/2020-85.⁷⁷

Contudo a CRF entendeu que tais fatos não tem o condão de caracterizar irregularidades no processo, mas gera desconfiança desnecessária a uma contratação que deve caracterizar pela transparência e completeza das informações.

Assim concluiu a CRF, que o Ministério da Saúde não instruiu adequadamente o processo com a justificativa/estimativa de preço e também não apresentou justificativa da excepcionalidade da dispensa de estimativa conforme prevê a MP nº 1.026/2021, convertida na Lei 14.026/2021, porém ressaltou que por meio de auditoria e pesquisa de preço foi evidenciado que “o preço da vacina Covaxin/BBV152 contratado pelo Ministério da Saúde encontra-se inferior ao preço praticado pela empresa em nível mundial, descaracterizando assim as suspeitas de possível sobrepreço no contrato.”⁷⁸

Sobre a inexistência de justificativa quanto ao quantitativo contratualizado, insta frisar que a Nota Técnica nº 117/2021-CGPNI/DEDT/SVS/SMS/MS e o Termo de Referência que integram o Processos nº 25000.175250/2020-85 (aquisição de 20.000.000 Covaxin/BBV1522) apresentam a seguinte justificativa:

[...] cerca de 60 a 70% da população precisaria estar imune (assumindo uma população com interação homogênea) para interromper a circulação do vírus. Desta forma seria necessária a vacinação de 70% ou mais da população (a depender da efetividade da vacina em prevenir a transmissibilidade) para eliminação da doença. Portanto, em um momento inicial, onde não existe ampla disponibilidade da vacina no mercado mundial, o objetivo principal da vacinação passa a ser focado na redução da morbimortalidade causada pela

⁷⁷ BRASIL. Controladoria Geral da União. *Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC*. 2021, p. 10.. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nB9M0ZjV-NcJ:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 maio 2022

⁷⁸ BRASIL. Controladoria Geral da União. *Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC*. 2021, p. 10.. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nB9M0ZjV-NcJ:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 maio 2022

Covid-19, bem como a manutenção do funcionamento da força de trabalho dos serviços de saúde e a manutenção do funcionamento dos serviços essenciais. Desta forma optou-se pela vacinação dos grupos prioritários elencados no PNO, o que demandará cerca de 162 milhões de doses de vacina, considerando um esquema com 2 doses e um percentual de perdas esmados em cerca de 5%. Com os acordos já firmados pelo Ministério da Saúde, foram entregues cerca de 11 milhões de doses até o momento. Considerando a imprevisibilidade do cronograma de entrega por parte das farmacêuticas já contratadas e a escassez de doses fornecidas, faz-se necessário procurar o fornecimento com outros fornecedores, **visando acelerar o processo de vacinação no país, em especial num cenário com elevação no número de casos em diversas Unidades da Federação. Nesse cenário a aquisição de 20 milhões de doses da vacina BBV152 traz elevada probabilidade de acelerar a presente campanha de vacinação e trazer impactos positivos para a saúde da população brasileira.**⁷⁹(GRIFO NOSSO)

Sobre esta Nota Técnica, a CRF ressaltou que o trecho destacado em negrito evidencia a preocupação do Ministério da Saúde em prover o máximo de vacinas em um curto período de tempo.

O Departamento de Imunização e Doenças Transmissíveis – DEIDT, por meio da Nota Técnica nº 64/2021-DEIDT/SVS/MS, item 3.2 III e seguintes, destaca que os riscos e as incertezas no processo de aquisição de vacinas contra Covid-19 reforçam a necessidade de diversificação dos fornecedores:

3.4-Do cenário global de vacinação contra a Covid-19 (...)

Desta forma faz-se necessária a realização de aquisições de doses de vacina com múltiplos fornecedores, visando aumentar a probabilidade de aquisição de doses em um volume adequado para atender as necessidades do Brasil. É de se esperar que esses processos de aquisição poderão ocorrer mesmo antes da aprovação para o uso das diferentes vacinas pelas agências reguladoras. Isto se justifica **visando assegurar um quantitativo adequado de vacinas e antecipar o envio das mesmas ao Brasil em um cenário de elevada demanda global.** Esses processos serão, portanto, investimentos de risco, sendo possível que determinadas aquisições não venham a trazer os frutos desejados caso a vacina não demonstre um perfil de risco-benefício favorável após a finalização dos estudos de fase 3. Tal **cenário de incerteza reforça a necessidade de diversificação dos fornecedores de eventuais vacinas COVID-19** visando minimizar a incerteza referente a possibilidade de

⁷⁹BRASIL.Ministério da Saúde. *Nota Técnica Nº 117/2021-CGPNI/DEIDT/SVS/MS*. [2021]. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:YjkSrV7v0X0J:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/959fede9-511c-4a77-a2a3-862c9d378508+&cd=8&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 maio 2022.

vacinação da população brasileira.⁸⁰ (GRIFO NOSSO)

Sobre o exposto a CRF ressalta que embora tenha sido apontado a necessidade de aquisição de vacina com diversos fornecedores para aumentar a probabilidade de aquisição, em nenhum momento foram apresentados dados sobre os processos de aquisições de vacinas já contratadas ou em curso. A falta dessa justificativa foi, inclusive, apontada pela consultoria jurídica do MS no Parecer 00109/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, emitido em 24 de fevereiro de 2021:

08. Ressalte-se ainda que a justificativa da contratação deve compreender, ao menos quando possível, os quantitativos estimados da aquisição condizente com o consumo /utilização prováveis do órgão, aferida mediante adequadas técnicas para tanto, em conformidade com o que dispõe o art. 15, §7º, inc. II, pois dela dependerá o cálculo do valor contratual. Art. 15 [...] § 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda: [...] II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;” Nota Explicativa: No caso de serviços, no anexo III da IN No 05, de 2017, item 3.1, letra “a” consta a diretriz no sentido de que a justificativa da necessidade deve ser fornecida pela unidade requisitante da contratação. (...)110. No entanto, na análise da justificativa apresentada aos autos por meio das Notas Técnicas 64 e 117 (0019111410; 0019095528) convém recomendar a sua complementação. De início a Nota Técnica 64 dispõe acerca da necessidade da contratação de vacinas no geral, sem abordar especificamente a aquisição da vacina fornecida pela empresa BHARAT BIOTECH, já a Nota Técnica 117 não trata especificamente das razões quanto ao quantitativo de 20.000.000 de vacinas ora adquirido (se essa quantidade foi o limite oferecido pela contratada, se corresponde à capacidade de absorção da administração, considerando a incerteza relatada, etc.), recomenda-se complementação nesse ponto, ainda que de forma sucinta.⁸¹

Com efeito, concluiu a CRF que no processo de compra das vacinas Covaxin não foi juntado aos autos demonstrativo do planejamento dos quantitativos necessários para

⁸⁰BRASIL. Ministério da Saúde. *Nota Técnica nº 64/2021-DEIDT/SVS/MS*. [2021].. Disponível em:<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:YjkSrV7v0X0J:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/959fede9-511c-4a77-a2a3-862c9d378508+&cd=8&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 maio 2022

⁸¹BRASIL. Controladoria Geral da União. *Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC*. 2021, p. 10.. Disponível em:<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nB9M0ZjV-NcJ:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 maio 2022.

imunização da população de acordo com as estratégias pré-definidas pela área técnica e que apesar de tal fato não demonstrar irregularidade e/ou situação que indique o desperdício de vacinas, demonstra a ocorrência de fragilidades na formalização processual do Ministério da Saúde, considerando que não houve explicação clara dos fatores determinantes para o quantitativo previsto no contrato⁸².

4.2.1 Atuação da Precisa Medicamentos como representante da Bharat Biotech

De acordo com a CRF, a declaração com tradução juramentada apresentada pela Precisa Medicamentos para representar a Bharat Biotech (Anexo B) limitava-se a permitir que a empresa emitisse documentos e iniciasse discussões, não havendo indicação expressa de que estaria autorizada a celebrar contratos em seu nome, apesar disso, no Contrato n.º 29/2021 a Precisa Medicamentos atuou como se fosse representante da Bharat Biotech para fins de acordo comercial.

No parecer emitido pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde (Conjur-MS), emitido antes da celebração do Contrato n.º 29/2021, foi solicitado esclarecimentos sobre a atuação da Precisa no processo de compra das vacinas Covaxin, sobre este fato ressalta a CRF, que a Conjur-MS indagou se a empresa era distribuidora da vacina ou apenas representante legal da Bharat Biotech, sendo que, se fosse distribuidora, a demandante deveria atestar, com documentação nos autos, que a Precisa realmente possuía autorização para distribuição exclusiva da vacina no Brasil ou algum benefício em relação a outros potenciais distribuidores. Já se a empresa Precisa fosse atuar como representante, era necessário que juntasse nos autos procuração que à desses poderes para celebrar contrato de fornecimento emitido pela fabricante da vacina.⁸³

Em atendimento as diligências, a Precisa envia uma procuração datado do dia 19.02.2021, a qual foi incluída nos autos do processo em 24.02.2021. De acordo com a CRF, o documento, supostamente assinado pelo Diretor Executivo da Bharat Biotech, autorizava a Precisa a atuar como representante legal e exclusiva no Brasil, podendo, inclusive, negociar

⁸²BRASIL. Controladoria Geral da União. *Nota Técnica n.º 1839/2021/CGSAU/DS/SFC*. 2021, p. 13.. Disponível em:<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nB9M0ZjV-NcJ:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 maio 2022.

⁸³ BRASIL. Controladoria Geral da União. *Nota Técnica n.º 1839/2021/CGSAU/DS/SFC*. 2021, p. 13.. Disponível em:<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nB9M0ZjV-NcJ:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 maio 2022

preços e condições de pagamentos, datas de entrega e todos os detalhes pertinentes aos processos de compra das vacinas.

Porém, ao analisar o documento e compara-lo com os outros emitidos pela Bharat Biotech, a CGU constatou evidências de características de não autenticidade, um dos fatos que chamou a atenção do órgão de controle interno foi que o documento apresentava partes em inglês e partes em português. Com efeito, foram realizados testes de auditoria na procuração para verificar se tal documento era digitalizado ou nato digital (Anexo C). No teste foi aplicado uma técnica que retira a luminosidade do documento, isso porque, conforme aponta a CRF documentos digitalizados apresentam manchas decorrentes da transformação dos textos dos documentos físicos em imagens digitais e, por outro lado documentos natos digitais não apresenta tais características.

Por meio do teste constatou-se que a parte em português não apresentava as manchas azuis encontradas em documentos digitalizados, as quais foram identificadas nos trechos em inglês (timbre e carimbos da Bharat Biotech, assinatura e no rodapé), o que evidencia, segundo a CRF, que “a parte em português foi sobreposta ao documento original, do qual foi preservado o cabeçalho, carimbo e assinatura”⁸⁴. Não obstante também foi verificado que a fonte e alinhamento utilizado na parte em português não são os mesmos utilizados no trecho em inglês, o que corrobora “para suspeita de que a Procuração em análise foi confeccionado a partir de colagem da imagem de um texto (em português) sobre a imagem de um documento digitalizado”⁸⁵.

Aprofundando a análise, a CGU identificou que a Declaração de Inexistência de Fatos Impeditivos (Anexo D), apresentada pela Precisa, no processo de aquisição das vacinas, também apresentou os mesmos indícios de montagem.

De acordo com a CRF, os dois documentos estão em desacordo com o inciso I, do art. 5º do Decreto nº 10.278/2020, o qual estabelece a técnica e os requisitos para a digitalização de documentos públicos ou privados para que produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais:

⁸⁴BRASIL. Controladoria Geral da União. *Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC*. 2021, p. 15.. Disponível em:<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nB9M0ZjV-NcJ:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=b>. Acesso em: 10 maio 2022.

⁸⁵ BRASIL. Controladoria Geral da União. *Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC*. 2021, p. 19.. Disponível em:<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nB9M0ZjV-NcJ:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 maio 2022.

Art. 5º O documento digitalizado destinado a se equiparar a documento físico para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato perante pessoa jurídica de direito público interno deverá:

I - ser assinado digitalmente com certificação digital no padrão da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, de modo a garantir a autoria da digitalização e a integridade do documento e de seus metadados⁸⁶;

Ademais, destaca a CRF, que por força do artigo 11 do decreto n.º 8.539/2015, a responsabilidade pelo teor e a integridade dos documentos digitalizados é do interessado (no caso, a Precisa Medicamentos), a qual responderá nos termos da legislação civil, penal e administrativa por eventual fraude.⁸⁷

Com a finalidade verificar se era fraude ou se era um método de confecção de documentos digitais adotado pelo laboratório indiano, a CGU solicitou a Precisa Medicamentos a apresentação do documento na versão original (sem a tradução) expedido pela Bharat Biotech e o documento com tradução juramentada. Em resposta, emitida via ofício, a Precisa Medicamentos informou que o documento que dava a ela poderes para representar o laboratório foi recebido exclusivamente na versão digital, além disso para confirmar sua versão dos fatos apresentou a troca de e-mail na qual fora solicitado o envio de tais documentos.

Segundo a CRF, da análise dos e-mails verificou-se que no dia 23 de fevereiro de 2021, a diretora executiva da Precisa Medicamentos solicitou a Bharat Biotech o envio de documentos que atestassem o vínculo entre elas para dar continuidade no processo de contratação da vacina Covaxin/BBV152. Em resposta, a Bharat Biotech, informa que não era política da empresa assinar documentos em língua estrangeira (no caso o português), mas que após consultar sua equipe jurídica estaria disposta a fornecer uma procuração para que a Precisa avaliasse a sua adequabilidade. Insta frisar que a resposta da fabricante da vacina foi enviada às 17h46m do dia 24 de fevereiro de 2021, porém não foi possível atestar se o fuso horário era do Brasil ou indiano, além disso a CGU não teve acesso ao anexo encaminhado no

⁸⁶BRASIL. *Decreto nº 10.278, de 18 de março de 2020*. Regulamenta o disposto no inciso X do caput do art. 3º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e no art. 2º-A da Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, para estabelecer a técnica e os requisitos para a digitalização de documentos públicos ou privados, a fim de que os documentos digitalizados produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais. Brasília: Presidência da República.[2020].Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10278.htm. Acesso em: 7 maio 2022.

⁸⁷BRASIL. Controladoria Geral da União. *Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC*. 2021, p. 21.. Disponível em:<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nB9M0ZjV-NcJ:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=b>. Acesso em: 10 maio 2022.

e-mail pela Bharat.⁸⁸

Não obstante, da análise dos e-mails constatou-se que a Precisa Medicamentos enviou a procuração ao MS no dia 24 de fevereiro de 2021 às 17h07min., ou seja, se realmente era o fuso horário do Brasil, o envio ocorreu 39 minutos antes de receber o e-mail da Bharat Biotech com documento original.

Por fim, com a finalidade de confirmar ou descartar a suspeita, a CGU entrou em contato com a Bharat Biotech e questionou, via ofício, a autenticidade da procuração que atestava a condição da Precisa no Contrato nº 29/2021, a qual deu a seguinte resposta:

No que diz respeito ao seu pedido de apresentação da versão original do documento anexo ao referido ofício, gostaríamos de informar que não conseguimos localizar o seu original e, portanto, acreditamos sinceramente que o referido documento não foi emitido ou autorizado pela BBIL.⁸⁹

Não obstante, conforme aponta a CRF, após tomar conhecimento de tais fatos, a Bharat Biotech enviou um e-mail a Precisa Medicamentos informando sobre a rescisão imediata dos acordos existentes entre elas, com os seguintes dizeres:

No âmbito da investigação da CGU, Ofício 13891/2021/DIREP/CRG/CGU, foi enviada para a Bharat Biotech uma cópia digital de uma Procuração redigida em português, datada de 19 de fevereiro de 2021, com timbre da Bharat e uma assinatura digitalizada do Diretor Executivo da Bharat, o Dr Krishna Mohan Vandrevu. No entanto:(i.a) nenhuma cópia digital, cópia impressa ou registro em qualquer forma com quaisquer dos representantes da Bharat confirma a emissão ou a existência da Procuração.(ii.b)A referida procuração ultrapassa os poderes concedidos na autorização emitida pela Bharat; e(iii.c) nenhuma cópia digital, cópia impressa ou registro em qualquer forma com quaisquer dos representantes da Bharat confirma o pedido de concessão de uma permissão escrita para o uso do nome da Bharat Bioetech para os fins indicados na procuração.⁹⁰

⁸⁸BRASIL. Controladoria Geral da União. *Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC*. 2021, p. 22.. Disponível em:<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nB9M0ZjV-NcJ:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 maio 2022.

⁸⁹BRASIL. Controladoria Geral da União. *Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC*. 2021, p. 23.. Disponível em:<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nB9M0ZjV-NcJ:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 maio 2022.

⁹⁰BRASIL. Controladoria Geral da União. *Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC*. 2021, p. 23. Disponível em:<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nB9M0ZjV-NcJ:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>.

Com efeito, conclui a CRF, que a procuração apresentada pela Precisa Medicamentos não foi emitida pela Bharat Biotech, vislumbrando-se vício grave no Contrato nº 29/2021, assim, com fundamento no art. 13 do Decreto nº 8.539/2015, ressalta a CRF, que cabe ao Ministério da Saúde o dever de impugnar a procuração.

4.2.2 Processo de importação da vacina Covaxin/BBV152

Sobre os indícios de irregularidades apontados pela CPI da Pandemia no processo de importação das vacinas Covaxin/BBV152 (Processo nº 25000.043170/2021-42), a CRF esclareceu que o trâmite interno teve início no dia 22/03/2021, com o envio de um e-mail pela área de importação do MS com a finalidade de dar abertura a licença de importação no qual, provavelmente, havia a *invoice* com informações erradas, considerando que WEGH (empresa contratada pelo MS para serviços de despacho aduaneiro), retorna o e-mail solicitando ajustes, conforme se verifica na figura 6:

Figura 6 – Primeira solicitação de correção da Proforma Invoice

- Nome e endereço do Ministério da Saúde está errado (Consignee - Buyer)
- Informar aeroporto de destino - GRU
- INCOTERM é CIP ? Sem sim informar o valor do frete e valor de seguro (separados)
- Qual a NCM do produto ?
- Informar o peso líquido e o peso bruto
- A quantidade está em frascos, caixas... ?
- Nome e endereço completo do Fabricante
- Informar o Lote e validade do lote
- Este produto tem registro na ANVISA ? Se sim, informar o número
- Enviar o Packing list

Fonte: Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC (2021, p.38)

Não obstante, segue na figura 7 transcrição de nova solicitação feita pelo Ms para correção dos valores constantes na *invoice* :

Figura 7 – Segunda solicitação de correção da Proforma Invoice

- Após observar a documentação, observei que está com a informação 100% advanced payment (pagamento antecipado). Informo que o contrato 29/2021 não prevê pagamento antecipado. A modalidade é "Pósecipado".
- Também foi observado que os valores de frete e seguro divergem do contrato.

Fonte: Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC (2021, p.38)

Conforme aponta a CRF, a Controladoria Geral da União constatou que a terceira invoice estava de acordo com todas os ajustes solicitados pelo MS.

Com base no exposto a CRF conclui que realmente foram enviadas invoices com inconsistências em relação as regras contratuais, no entanto essas divergências foram corrigidas após solicitações do MS. Ademais, ressalta a CRF, que as invoice constante no processo são na verdade “proforma invoice”, documentos estes que não gera obrigação de pagamento por parte do comprador conforme consta no Guia Básico de Exportação de Serviços, elaborado pela Secretaria de Comércio e Serviços do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior -SCS/MDIC-2014.⁹¹

Ademais, a CRF esclarece que a invoice em nenhum momento foi encaminhada para o setor de pagamento do MS. Com efeito, concluiu que não houve evidências de fragilidade ou irregularidades no processo de importação das vacinas Covaxin.

Por fim, com a finalidade de verificar se houve eventual favorecimento à empresa Precisa Medicamentos e a Bharat Biotech, por meio de agilização indevida do tramite processual, a CRG realizou comparação com o tramite processual do Processo 25000.175293/2020-61, referente a aquisição da Vacina Sputnik V contra a Covid-19, e constatou que em ambos os processos foi conferida celeridade processual em razão do momento histórico que o país vivenciava e que não foram identificadas irregularidades relacionadas a não observância dos procedimentos legais com vistas a acelerar o rito processual.⁹²

4.3 Controle

Pode se definir o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, como objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública,

⁹¹BRASIL. Controladoria Geral da União. *Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC*. 2021, p. 10. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nB9M0ZjV-NcJ:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 maio 2022.

⁹²BRASIL. Controladoria Geral da União. *Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC*. 2021, p. 10. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nB9M0ZjV-NcJ:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 maio 2022.

publicidade, motivação, impessoalidade é realizado.⁹³ Quanto ao momento, o controle pode ser prévio, concomitante ou posterior ao ato.

Dá-se o nome de controle administrativo aquele exercido pela Administração Pública sobre seus próprios atos, de ofício ou mediante provocação, referente aspectos de legalidade e mérito. Esse controle decorre, sobretudo, do poder de autotutela, prerrogativa do poder público de controlar os seus próprios atos e, quando for o caso, desfazê-los mediante revogação ou anulação, conforme consta na Súmula 473:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.⁹⁴

O controle também poderá ser exercido pelos poderes legislativo e judiciário. O controle realizado pelo poder legislativo se subdivide em duas classificações:

- a) Controle parlamentar direto: exercido pelas casas legislativas. À exemplo, cite-se: a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa conforme determina o art. 49, V Da CF e as fiscalizações mediante instalação de comissões parlamentares de inquérito, nos termos do art. 58, § 3º da CF, entre outros.
- b) Controle parlamentar indireto (ou técnico) é aquele exercido pelos Tribunais de Contas, tais como a emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República (CF, art. 71, I), o julgamento das contas dos administradores públicos (CF, art. 71, II,) e a aplicação de sanções aos responsáveis no caso de ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas (CF, art. 71, VIII) o controle das despesas decorrentes de contratos administrativos (Lei 8.666/1993, art. 113, caput), entre outros

Por sua vez, o controle realizado pelo poder judiciário sobre atuação da Administração Pública é eminentemente relacionado a legalidade do ato, esse controle decorre do princípio do princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto na Constituição Federal, art. 5º, inciso XXXV.

⁹³DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

⁹⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula n.º 473*. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>. Acesso em: 13 maio 2022

O controle também pode ser classificado como interno e externo: quando realizado por órgão integrante do mesmo Poder que está sendo controlado será interno, a exemplo cite se a atuação da Controladoria Geral da União (CGU) sobre os atos do Poder Executivo e, conseqüente, quando o controle é realizado por um Poder sobre a atuação de outro Poder será considerado externo, como por exemplo o controle exercido pelos poderes judiciário e legislativo sobre os atos praticado no âmbito de uma Prefeitura Municipal.

Ante exposto é possível concluir que durante a execução do Contrato nº 21/2021, para aquisição de 20 milhões de doses da vacina Covaxin/BBV152, foi realizado o controle concomitante pelo Poder legislativo mediante Comissão Parlamentar de Inquérito, controle interno realizado pela CGU e, inclusive, controle administrativo, haja vista que constatou-se diversas tentativas do Ministério da Saúde corrigir os vícios no processo de importação das vacinas. Ademais, é importante ressaltar que esta contratação também está sendo alvo de investigação do Tribunal de Contas da União (Processo 006.789/2021-8), porém não foi possível consultar os dados do processo porque seu acesso está restrita.

Por fim, insta frisar que para apurar o suposto crime de prevaricação praticado pelo Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, o Ministério Público Federal (MPF) abriu o Inquérito nº4.875. O Procurador-Geral da República, Augusto Aras, solicitou por duas vezes, ao STF o arquivamento deste inquérito, no primeiro, sustentou que não era atribuições do chefe do poder executivo encaminhar denúncia sobre supostas irregularidades nas negociações relativas à vacina, portanto a omissão não configuraria crime. Na ocasião, a ministra Rosa Weber negou o pedido, com fundamento na jurisprudência do STF de que os pedidos de arquivamento baseados na atipicidade penal da conduta representariam julgamento antecipado do mérito, cuja atribuição é do Poder Judiciário. Já o segundo pedido de arquivamento fundamentou-se na ausência de justa causa para o prosseguimento da investigação por insuficiência de elementos informativos disponíveis. E, nesse caso, a ministra Rosa Weber, acolheu o pedido.⁹⁵

⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ministra Rosa Weber defere pedido da PGR e arquivar inquérito contra Bolsonaro no caso Covaxin. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=485765&tip=UN>. Acesso em: 15 maio 2022.

CONCLUSÃO

Nos limites desta monografia foi realizado a análise das legislações que regulamentam as contratações públicas destinadas ao enfrentamento da Pandemia Covid-19 e o estudo de caso sobre os indícios de irregularidades nos processos de compra e importação das vacinas Covaxin/BBV152.

Na primeira seção desta monografia evidenciou-se que em regra as contratações públicas devem ser precedidas de licitação, porém há situações excepcionais, em que a Administração Pública pode realizar a contratação direta, seja porque há impossibilidade de competição em razão das características do objeto a ser contratado (inexigibilidade de licitação), ou porque mesmo sendo possível a competição, a lei expressamente autoriza que o gestor público, por conveniência e oportunidade, dispense a realização de processo licitatório, frise-se, no entanto, que o rol de hipóteses, neste caso, é taxativo, ou seja, não pode ser ampliado pela Administração Pública. Há, ainda, a licitação dispensada, são os casos em que lei impõe a não realização de licitação, trata-se de hipóteses referente a alienação de bens públicos.

Na segunda seção, foram apresentadas as principais regras de contratações públicas, em especial, aquelas instituídas pela Lei n.º 13.979, de 2020 e pela Medida Provisória nº 1.026/2021 (convertida na Lei nº 14.124/ 2021). A partir da análise desses diplomas legais restou evidente que houve uma flexibilização das regras para as contratações pública destinadas ao enfrentamento da pandemia que resultaram na ampliação da margem de atuação do gestor público, nesse sentido destaca-se que ambas as legislações autorizaram: a contratação mediante dispensa de licitação, a apresentação de Termo de Referência ou Projeto Básico simplificado, o uso do Sistema de Registro de Preço também para dispensas de licitação, em situação excepcional de comprovadamente haver um único fornecedor ou prestador de serviço, a possibilidade de contratação, independentemente da existência de sanção de impedimento ou de suspensão de contratar com o poder público.

Ademais, verificou-se que a Medida Provisória nº 1.026, de 2021 (convertida na Lei nº 14.124/2021) estabelece que para aquisição de vacinas contra a Covid-19, os contratos poderão ter cláusulas que autorizem o pagamento antecipado e a não imposição de penalidades à contratada, quando estas condições revelarem ser indispensável para obter o bem ou para assegurar a prestação do serviço.

Por fim, na última seção desta monografia, foi realizado estudo de caso dos processos

conduzidos pelo Ministério da Saúde para aquisição e importação da vacina Covaxin/BBV152, imunizante contra Covid-19, fabricada pela empresa indiana Bharat Biotech, o qual foi alvo de investigação da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia e da Corregedoria-Geral da União (CRG).

Mediante pesquisa documental, constatou-se que processo de compra das vacinas Covaxin foi intermediado pela empresa Precisa Medicamentos.

Ao comparar os apontamentos conclusivos da CPI da Pandemia e da Corregedoria-Geral da União (CRG) verifica-se que em ambas investigações foi constatado: o processo de aquisição não foi instruído com a estimativa de preço ou justificativa para sua ausência; há incompletude também na justificativa dos quantitativos de vacina contratualizados; o contrato foi assinado sem que todas as pendências apontadas no parecer jurídico da Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde (Conjur/MS) fossem atendidas.

Para Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia estes fatos revelam a violação de diversos dispositivos legais, já para CGU representam apenas fragilidades processuais, que não possuem o condão de caracterizar irregularidades no processo.

No tocante a atuação da Precisa Medicamentos como representante legal da Bharat Biotech, tanto a Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia quanto a Corregedoria-Geral da União (CRG), concluíram que há fortes indícios de adulteração na procuração apresentada no processo.

Com efeito, verifica-se que no processo de compra das vacinas Covaxin não foram observadas todas as formalidades previstas nos diplomas legais que o regulamenta.

Nesse ínterim, frise-se que, conforme explanado na primeira seção desta monografia, a Lei nº 8.666/1993, tipificava como crime de dispensa de licitação ilegal “deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade”, sendo a pena cominada para prática dessa conduta a detenção de 3 (três) à 5 (cinco) anos e multa, não obstante, o parágrafo único desse dispositivo estabelecia que “incorre na mesma pena, aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público”, com efeito, até mesmos particulares podiam ser penalizados.

Contudo a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), ao dispor sobre o crime de dispensa de licitação ilegal, no art. 337-E, não incluiu em sua redação, menção expressa de que as condutas acima mencionadas configuram crime.

Porém, não está pacificado na jurisprudência que houve a abolição desses crimes, o STJ, por exemplo, na Ação Penal Nº 993 - DF (2020/0092882-6) entendeu que embora a Lei

n.º 14.133 (que entrou em vigor em 1º de abril de 2021) tenha expressamente revogado o art. 89 da Lei n. 8.666/1993 (dispensa de licitação/contratação direta ilegal ou direcionamento da licitação sem observância das formalidades legais) reproduziu as mesmas condutas no art. 337-E e no art. 333-L da novel legislação, prevendo sanção mais agravada, razão pela qual não ocorreu a denominada “*abolitio criminis*”. Já o Tribunal Regional Federal da 3ª Região, no julgamento da Apelação Criminal nº 0000886-02.2013.4.03.6118, entendeu que o fato de ter sido suprimido a parte da redação “deixar observar formalidades” resta configurada a abolição deste crime.

Portanto, ainda não é possível afirmar que a inobservância de diversas formalidades nos processos deixará de ser considerada como crime de dispensa de licitação ilegal, ou que particulares que tenham concorrido para a consumação dessa conduta não continuarão a serem penalizados nos termos do art. 337-E do Código Penal.

Ademais, é cediço que a pandemia provocou uma crise sem precedentes na história do Brasil, com efeito, os dispositivos legais e os atos praticados pelo poder público para o enfrentamento da emergência em saúde pública podem ensejar em distintos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, até que seja sedimentado um entendimento majoritário.

Por todo o exposto, conclui-se que a Pandemia Covid-19 criou um ambiente que favorece a prática de irregularidade nas compras públicas, pela necessidade de pronto atendimento, pela pressão interna e externa sobre os gestores público e em virtude da flexibilização das regras de contratações públicas.

Espera-se, no entanto, que as fragilidades processuais identificadas na compra e importação das vacinas Covaxin sirvam, ao menos, para reflexão da importância de se garantir a completude de informações e ampla transparência nos processos de contratações públicas, haja vista que este fato foi determinante para gerar suspeitas de irregularidades no processo, e, sobretudo, porque inviabilizou a compra de uma vacina contra a Covid-19, ainda que não fosse a Covaxin, impossibilitando assim que milhares de pessoas recebessem o imunizante, o que nos faz questionar quantas vidas não poderiam ter sido salvas.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 5. ed., rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BARBIÉRI, Luiz Felipe. *Conselho de Ética da Câmara arquiva processo sobre Ricardo Barros no caso Covaxin*. G1. Brasília. 23 de nov de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/11/23/conselho-de-etica-da-camara-arquiva-processo-sobre-ricardo-barros.ghtml>. Acesso em: 01 maio 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília. DF: Senado Federal. 1988.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC*. 2021, p. 10. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nB9M0ZjV-NcJ:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. *Decreto nº 10.278, de 18 de março de 2020*. Regulamenta o disposto no inciso X do caput do art. 3º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e no art. 2º-A da Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, para estabelecer a técnica e os requisitos para a digitalização de documentos públicos ou privados, a fim de que os documentos digitalizados produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais. Brasília: Presidência da República. [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10278.htm. Acesso em: 7 maio 2022.

BRASIL. *Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017*. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em: 25 abr. 2022.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 25 abr. 2022.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 25 abr. 2022.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 7 abr. 2022.

BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República. [1999]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 7 abr. 2022.

BRASIL. *Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002*. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2002] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 07 abr. 2022

BRASIL. *Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 7 abr. 2022.

BRASIL. *Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020*. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114035.htm. Acesso em: 7 abr. 2021.

BRASIL. *Lei nº 14.124, de 10 de março de 2021*. Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19. Brasília, DF: Presidência da República. [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14124.htm. Acesso em: 25 abr. 2022

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República. [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 7 abr. 2022

BRASIL. Ministério da Saúde. *Contrato nº 29/2021*. Contrato que entre si celebram a união, por intermédio do departamento de logística em saúde da secretaria executiva do ministério da saúde e a Bharat Biotech Limited International, representada pela empresa precisa comercialização de medicamentos LTDA. [2021]. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:8Gmd-AD1PzsJ:https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2021/fevereiro/19/CT0292021VacinaCOVID.pdf+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 7 abr. 2022.

BRASIL. *Medida Provisória nº 961, de 06 de maio de 2020*. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Brasília, DF: Presidência da República. [2020]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv961.htm. Acesso em: 25 abr. 2022.

BRASIL. *Medida Provisória nº 1.026, de 6 de janeiro de 2021*. Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19. Brasília, DF: Presidência da República. [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1026.htm. Acesso em: 25 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Nota Técnica Nº 117/2021-CGPNI/DEIDT/SVS/MS*. [2021]. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:YjkSrV7v0X0J:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/959fede9-511c-4a77-a2a3-862c9d378508+&cd=8&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC*. [2021]. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nB9M0ZjV-NcJ:https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/65643266-de0c-415b-8eba-2ea24a5a683c+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 25 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. *SEI/MS, 0019481255, Termo de Referência*. [2021]. Disponível em: https://cdn.oantagonista.com/uploads/2021/06/idSisdoc_23051243v2-04-processo-25000050176202176.pdf. Acesso em: 25 abr. 2022.

BRASIL. Senado Federal. *CPI da Pandemia*. Relatório Final. 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU*. Tribunal de Contas da União. 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p.210. ISBN 978-85-7018-319-4.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (11. Turma). *Apelação Criminal 417 nº 0000886-02.2013.4.03.6118*. Penal. Processual penal. Apelação Criminal. Lei nº 8.666/93. Art. 89, “caput”. Lei nº 14.133/21. Código penal. Art. 337-e. Lei penal benéfica. Retroatividade. “abolitio criminis”. Matéria de ordem pública. Reconhecimento de ofício. Punibilidade extinta. Apelante: David Luiz Amaral de Moraes. Apelado: Ministério Público Federal, PR, SP. Rel. Desembargador Federal José Marcos Lunardelli. São Paulo. 27 de novembro de 2021. Disponível em <https://web.trf3.jus.br/base-textual/Home/ListaColecao/9?np=1>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (8. Turma). *Ação Penal. APn nº 993, DF (2020/0092882-6)*. Documento 126501802. Relatório e Voto. Relator: Min. Francisco Falcão. Julgado: 20/09/2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=126501802&num_registro=202000928826&data=20211103&tipo=51&formato=PDF. Acesso em: 28 abr. 2022.

BITTENCOURT, Sidney. *Contratando sem Licitação: Contratação Direta por Dispensa ou Inexigibilidade*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

CARNEIRO, Cláudio. *Curso de Direito Tributário e Financeiro*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

GOTLIB, Jéssica. Covid-19: Brasil está entre países com maior mortalidade em excesso, diz OMS. Correio Brasiliense, 2022. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2022/05/5005653-covid-19-brasil-esta-entre-paises-com-maior-mortalidade-em-excesso-diz-oms.html>. Acesso em: 01 maio 2022.

GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da Administração Pública*. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal: parte geral*. 19. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2017.

LIMA, L. H.; GOLDINHO, H.H. A. M.; SARQUES, A. M.F - (coord.). *Os desafios do controle externo diante da pandemia da COVID-19: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. 337p. ISBN 978-65-5518-078-7.

LIMA, Luiz Henrique. *Direito Público de Emergência e controle externo na pandemia da Covid-19: Lições para o futuro*: In LIMA, Luiz Henrique, GODINHO, Heloísa Helena Antomacio M; SARQUES, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). *Os desafios do controle externo diante da pandemia da COVID-19: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. 337p. ISBN 978-65-5518-078-7.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

NEVES, José Roberto de Castro. *O mundo pós-pandemia: reflexos sobre uma nova vida*. 1. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2020.

NUCCI, Guilherme de Souza *Curso de direito penal: parte geral: arts. 1º a 120 do Código Penal*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PAULO, Vicente; Alexandrino, Marcelo. *Direito administrativo descomplicado I*. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

PISCITELLI, Tathiane. *Direito financeiro*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2018.

APÊNDICE A – CRIMES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Quadro 2 – Crimes em licitações e contratos administrativos

Lei 8.666 de 1993 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos	Código Penal, Capítulo II-B – disposições penais inseridas pela Lei 14.133/2021
Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em Lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade: (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021) Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa. (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021) Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público. (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021)	Contratação direta ilegal Art. 337-E. admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em Lei: Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.
Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação: (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021) Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa. (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021)	Frustração do caráter competitivo de licitação Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório: Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.
Art. 91. Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato, cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário: (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021) Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa. (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021)	Patrocínio de contratação indevida Art. 337-G. Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração Pública, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário: Pena - reclusão, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa.
Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a	Modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo Art. 337-H. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do contratado,

execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em Lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art. 121 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021) Pena - detenção, de dois a quatro anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021) Parágrafo único. Incide na mesma pena o contratado que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, obtém vantagem indevida ou se beneficia, injustamente, das modificações ou prorrogações contratuais. (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021)	durante a execução dos contratos celebrados com a Administração Pública, sem autorização em Lei, no edital da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade: Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.
Art. 93. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório: (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021) Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa. (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021)	Perturbação de processo licitatório Art. 337-I. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de processo licitatório: Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa.
Art. 94. Devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo: (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021) Pena - detenção, de 2 (dois) a 3 (três) anos, e multa. (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021)	Violação de sigilo em licitação Art. 337-J. Devassar o sigilo de proposta apresentada em processo licitatório ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo: Pena - detenção, de 2 (dois) anos a 3 (três) anos, e multa.
Art. 95. Afastar ou procurar afastar licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo: (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021) Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa, além da pena correspondente à violência. (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021) Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem se abstém ou desiste de licitar, em razão da vantagem oferecida. (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021)	Afastamento de licitante Art. 337-K. Afastar ou tentar afastar licitante por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo: Pena - reclusão, de 3 (três) anos a 5 (cinco) anos, e multa, além da pena correspondente à violência. Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem se abstém ou desiste de licitar em razão de vantagem oferecida.

Art. 96. Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente: (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021) I - elevando arbitrariamente os preços; (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021) II - vendendo, como verdadeira ou perfeita, mercadoria falsificada ou deteriorada; (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021) III - entregando uma mercadoria por outra; (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021) IV - alterando substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida; (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021) V - tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato: (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021) Pena - detenção, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa. (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021)	Fraude em licitação ou contrato Art. 337-L.Fraudar, em prejuízo da Administração Pública, licitação ou contrato dela decorrente, mediante: I - entrega de mercadoria ou prestação de serviços com qualidade ou em quantidade diversas das previstas no edital ou nos instrumentos contratuais; II - fornecimento, como verdadeira ou perfeita, de mercadoria falsificada, deteriorada, inservível para consumo ou com prazo de validade vencido; III - entrega de uma mercadoria por outra; IV - alteração da substância, qualidade ou quantidade da mercadoria ou do serviço fornecido; V - qualquer meio fraudulento que torne injustamente mais onerosa para a Administração Pública a proposta ou a execução do contrato: Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.
Art. 97. Admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo: (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021) Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa. (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021) Parágrafo único. Incide na mesma pena aquele que, declarado inidôneo, venha a licitar ou a contratar com a Administração. (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021)	Contratação inidônea Art. 337-M. Admitir à licitação empresa ou profissional declarado inidôneo: Pena - reclusão, de 1 (um) ano a 3 (três) anos, e multa. § 1º Celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo: Pena - reclusão, de 3 (três) anos a 6 (seis) anos, e multa. § 2º Incide na mesma pena do caput deste artigo aquele que, declarado inidôneo, venha a participar de licitação e, na mesma pena do § 1º deste artigo, aquele que, declarado inidôneo, venha a contratar com a Administração Pública.
Art. 98. Obstar, impedir ou dificultar, injustamente, a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais ou promover indevidamente a alteração, suspensão ou cancelamento de registro do inscrito: (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021) Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e	Impedimento indevido Art. 337-N.Obstar, impedir ou dificultar injustamente a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais ou promover indevidamente a alteração, a suspensão ou o cancelamento de registro do inscrito:

multa. (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021)	Pena - reclusão, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.
	Omissão grave de dado ou de informação por projetista Art. 337-O Omitir, modificar ou entregar à Administração Pública levantamento cadastral ou condição de contorno em relevante dissonância com a realidade, em frustração ao caráter competitivo da licitação ou em detrimento da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em contratação para a elaboração de projeto básico, projeto executivo ou anteprojeto, em diálogo competitivo ou em procedimento de manifestação de interesse: Pena - reclusão, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa. § 1º Consideram-se condição de contorno as informações e os levantamentos suficientes e necessários para a definição da solução de projeto e dos respectivos preços pelo licitante, incluídos sondagens, topografia, estudos de demanda, condições ambientais e demais elementos ambientais impactantes, considerados requisitos mínimos ou obrigatórios em normas técnicas que orientam a elaboração de projetos. § 2º Se o crime é praticado com o fim de obter benefício, direto ou indireto, próprio ou de outrem, aplica-se em dobro a pena prevista no caput deste artigo.

Fonte: Elaborado própria a partir dos dispositivos penais previstos na Lei 8.666/93 e no Código Penal

ANEXO A – Contrato nº 29/2021

Figura 8 – Contrato nº 29/2021 oriundo do Processo nº 25000.175250/2020-85



Ministério da Saúde
Secretaria Executiva
Departamento de Logística em Saúde
Coordenação-Geral de Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde
Coordenação de Licitações e Análise de Mercado de Insumos Estratégicos para Saúde
Divisão de Análise das Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde

CONTRATO Nº 29/2021

Processo nº 25000.175250/2020-85

CONTRATO QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO, POR INTERMÉDIO DO DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAÚDE DA SECRETARIA EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE E A BHARAT BIOTECH LIMITED INTERNATIONAL, REPRESENTADA PELA EMPRESA PRECISA COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS LTDA.

A **UNIÃO** por intermédio do Departamento de Logística em Saúde da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, inscrita no CNPJ sob o nº 00.394.544/0008-51, com sede em Brasília – DF, neste ato representada por seu Diretor, Sr. **ROBERTO FERREIRA DIAS**, portador da Carteira de Identidade RG nº 152.991.800, expedida pela SSP/PR, e inscrito no CPF sob o nº 086.758.087-98, em conformidade com a Portaria nº 262, de 08/01/2019, publicada no Diário Oficial da União nº 6, de 09/01/2019, doravante denominada CONTRATANTE, e de outro lado a empresa **BHARAT BIOTECH LIMITED INTERNATIONAL**, representada pela empresa PRECISA COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS LTDA, CNPJ: 03.394.819/0005-00, com sede na Avenida Portugal nº 1100, Rua 5, Parte A-14-B, Itaquí, Itapeví/SP, CEP: 06.696-060, doravante denominada CONTRATADA, neste ato representada por **EMANUELA BATISTA DE SOUZA MEDRADES**, portadora da Carteira de Identidade RG nº 354.357.591, expedida pela SSP/SP, e inscrita no CPF nº 330.976.208-42, de acordo com o constante no Processo Eletrônico nº 25000.175250/2020-85, em observância às disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e da Medida Provisória nº 1.026, de 6 de janeiro de 2021, resolvem celebrar o presente Termo de Contrato, por meio da **Dispensa de Licitação nº 10/2021**, com fundamento no Artigo 2º, inciso I, da Medida Provisória nº 1.026/2021 e mediante as cláusulas e condições a seguir enunciadas:

1. CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

1.1. O objeto do presente Termo de Contrato é a aquisição de VACINA, COVID-19 (CORONAVÍRUS, SARS-COV-2), INJETÁVEL (Covaxin/BBV152), conforme especificações estabelecidas no Termo de Referência e na proposta final, as quais integram este instrumento, independente de transcrição.

1.2. Discriminação do objeto:

Item	Descrição do Item (Objeto)	CATMAT	Unidade de Medida	Quantidade	Valor unitário
1	VACINA, COVID-19 (CORONAVÍRUS, SARS-COV-2), INJETÁVEL (Covaxin/BBV152)	BR0475096	Doses	20.000.000	US\$ 15,00

1.3. A CONTRATANTE terá o direito de exclusividade/preferência na aquisição de doses da VACINA, COVID-19 (CORONAVÍRUS, SARS-COV-2), INJETÁVEL (Covaxin/BBV152), produzidas ou importadas pela Contratada em todo o território nacional, enquanto durar a pandemia.

1.4. A CONTRATANTE poderá autorizar em caráter excepcional a comercialização pela Contratada de doses da VACINA, COVID-19 (CORONAVÍRUS, SARS-COV-2), INJETÁVEL (Covaxin/BBV152), devendo, para tanto, ser notificada formalmente sobre a intenção de venda com antecedência mínima de 20 (vinte) dias da data prevista para contratação junto a outro ente, sobre a intenção de venda, com a devida justificativa.

1.5. A CONTRATANTE deverá se manifestar sobre a autorização de comercialização/venda no prazo máximo de 05 (cinco) dias a contar da data do protocolo da notificação formal.

2. CLÁUSULA SEGUNDA – DA FORMA DE FORNECIMENTO

2.1. Cronograma de entrega:

VACINA, COVID-19 (CORONAVÍRUS, SARS-COV-2), INJETÁVEL		
PARCELA	QUANTITATIVO (DOSES)	PRAZO MÁXIMO DE ENTREGA (ATÉ)
1ª	4.000.000	20 dias após a assinatura do Contrato
2ª	4.000.000	30 dias após a assinatura do Contrato
3ª	4.000.000	45 dias após a assinatura do Contrato
4ª	4.000.000	60 dias após a assinatura do Contrato
5ª	4.000.000	70 dias após a assinatura do Contrato
TOTAL	20.000.000	

2.2. A CONTRATANTE poderá anuir com a alteração do cronograma, desde que verificada a ausência de culpa da CONTRATADA em possível atraso injustificado.

2.3. Havendo necessidade de prorrogação ou antecipação no cronograma, ou do quantitativo da respectiva parcela de entrega, caberá à CONTRATADA encaminhar ofício com embasamento técnico e justificativas, incumbindo à CONTRATANTE se manifestar quanto ao impacto da alteração e o aceite ou não da nova proposta, de acordo com o interesse da Administração.

2.4. Os ofícios de prorrogação dos cronogramas, ou de alteração dos quantitativos das parcelas, somente serão apreciados se encaminhados com antecedência mínima de 30 (trinta) dias da data prevista para a entrega de cada parcela, ressalvados os casos fortuitos ou de força maior.

2.5. O quantitativo final do lote a ser entregue deverá ser confirmado por ofício ao Ministério da Saúde com a antecedência mínima de dois dias úteis antes da data de entrega, sem prejuízo ao exposto do item anterior.

3. CLÁUSULA TERCEIRA – DA VIGÊNCIA

3.1. O prazo de vigência deste Termo de Contrato inicia-se na data de sua assinatura e vigorará por 12 (doze) meses, prorrogáveis, nos termos do artigo 57, §1º, da Lei nº 8.666 de 1993.

4. CLÁUSULA QUARTA – DO PREÇO

4.1. O valor total do presente Termo de Contrato é de US\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de dólares americanos), que convertidos na hipótese de US\$ 1,00 para R\$ 5,38 perfaz o valor total estimado de R\$ 1.614.000.000,00 (um bilhão, seiscentos e quatorze milhões de reais).

4.2. No valor acima estão incluídas todas as despesas ordinárias diretas e indiretas decorrentes da execução contratual, inclusive tributos e/ou impostos, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais incidentes, taxa de administração, frete, seguro e outros necessários ao cumprimento integral do objeto da contratação.

5. CLÁUSULA QUINTA – DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

5.1. As despesas decorrentes desta contratação estão programadas em dotação orçamentária própria, prevista no orçamento da União, para o exercício de 2021, na classificação abaixo:

Gestão/Unidade: 00001/250005

Fonte: Decreto nº 10.595 de 07/01/2021.

Programa de Trabalho: 10.122.5018.21C0.6500

Elemento de Despesas: 33.90.30.

5.2. No exercício seguinte, se for o caso, as despesas correrão à conta dos recursos próprios para atender às despesas da mesma natureza, cuja alocação será feita no início de cada exercício financeiro, recursos já destacados e aprovados por Medida Provisória no exercício de 2020.

6. CLÁUSULA SEXTA – DO PAGAMENTO

6.1. O pagamento só será feito uma vez concluída a análise e a eventual aprovação integral pela Anvisa, para uso emergencial e temporário e/ou registro definitivo.

6.2. O pagamento à CONTRATADA, que apresentar proposta de preço em moeda estrangeira, será realizado no prazo máximo de até 30 (trinta) dias, contados a partir da apresentação dos documentos que comprovem a efetiva entrega do objeto contratado (AWB, Invoice, Packing-list) na Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira – CEOF, que providenciará a autorização do responsável pelo Departamento de Logística em Saúde - DLOG, de acordo com as normas internas em vigor.

6.2.1. No caso de entregas efetuadas antes da aprovação integral pela Anvisa, para uso emergencial e temporário e/ou registro definitivo, o prazo de que trata o subitem anterior somente será iniciado após, cumulativamente, serem efetivadas tanto a aprovação em questão, em qualquer modalidade, quanto a entrega do objeto a ser pago.

6.3. Para cada parcela liquidada, será pago pela CONTRATANTE à Instituição Financeira, responsável pela realização da operação de contratação cambial, comissão bancária sobre o valor da operação a ser realizada.

6.4. A CONTRATADA brasileira que apresentar proposta de preço em moeda estrangeira terá o pagamento efetuado em moeda brasileira à taxa de câmbio vigente, PTAX, fornecida pelo Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br) no dia útil imediatamente anterior à data do efetivo pagamento. Para tal, se fará necessária a apresentação de uma nova Nota Fiscal Complementar contemplando a diferença decorrente da variação cambial a maior. Na hipótese de o câmbio estar a menor, será necessária a glosa do valor.

6.5. Os pagamentos decorrentes de despesas cujos valores não ultrapassem o limite de que trata o inciso II do art. 24 da Lei 8.666, de 1993, deverão ser efetuados no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, contados da data da apresentação da Nota Fiscal, nos termos do art. 5º, § 3º, da Lei nº 8.666, de 1993.

6.6. Considera-se ocorrido o recebimento da nota fiscal ou fatura no momento em que o órgão contratante atestar a execução do objeto do contrato.

6.7. A Nota Fiscal ou Fatura deverá ser obrigatoriamente acompanhada da comprovação da regularidade fiscal, constatada por meio de consulta on-line ao SICAF ou, na impossibilidade de acesso ao referido Sistema, mediante consulta aos sites eletrônicos oficiais ou à documentação mencionada no art. 29 da Lei nº 8.666, de 1993.

6.8. Constatando-se, junto ao SICAF, a situação de irregularidade do fornecedor contratado, deverão ser tomadas as providências previstas no art. 31 da Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018.

6.9. Havendo erro na apresentação da Nota Fiscal ou dos documentos pertinentes à contratação, ou, ainda, circunstância que impeça a liquidação da despesa, como, por exemplo, obrigação financeira pendente, decorrente de penalidade imposta ou inadimplência, o pagamento ficará sobrestado até que a Contratada providencie as medidas saneadoras. Nesta hipótese, o prazo para pagamento iniciar-se-á após a comprovação da regularização da situação, não acarretando qualquer ônus para a Contratante.

6.10. Será considerada data do pagamento o dia em que constar como emitida a ordem bancária para pagamento.

6.11. Antes de cada pagamento à contratada, será realizada consulta ao SICAF para verificar a manutenção das condições de habilitação exigidas no TR.

6.12. Constatando-se, junto ao SICAF, a situação de irregularidade da contratada, será providenciada sua notificação, por escrito, para que, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, regularize sua situação ou, no mesmo prazo, apresente sua defesa. O prazo poderá ser prorrogado uma vez, por igual período, a critério da contratante.

6.13. Previamente à emissão de nota de empenho e a cada pagamento, a Administração deverá realizar consulta ao SICAF para identificar possível suspensão temporária de participação em licitação, no âmbito do órgão ou entidade, proibição de contratar com o Poder Público, bem como ocorrências impeditivas indiretas, observado o disposto no art. 29, da Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018.

6.14. Não havendo regularização ou sendo a defesa considerada improcedente, a contratante deverá comunicar aos órgãos responsáveis pela fiscalização da regularidade fiscal quanto à inadimplência da contratada, bem como quanto à existência de pagamento a ser efetuado, para que sejam acionados os meios pertinentes e necessários para garantir o recebimento de seus créditos.

6.15. Persistindo a irregularidade, a contratante deverá adotar as medidas necessárias à rescisão contratual nos autos do processo administrativo correspondente, assegurada à contratada a ampla defesa.

6.16. Havendo a efetiva execução do objeto, os pagamentos serão realizados normalmente, até que se decida pela rescisão do contrato, caso a contratada não regularize sua situação junto ao SICAF.

6.17. Será rescindido o contrato em execução com a contratada inadimplente no SICAF, salvo por motivo de economicidade, segurança nacional ou outro de interesse público de alta relevância, devidamente justificado, em qualquer caso, pela máxima autoridade da contratante.

6.18. Quando do pagamento, será efetuada a retenção tributária prevista na legislação aplicável.

6.19. A Contratada regularmente optante pelo Simples Nacional, nos termos da Lei Complementar nº 123, de 2006, não sofrerá a retenção tributária quanto aos impostos e contribuições abrangidos por aquele regime. No entanto, o pagamento ficará condicionado à apresentação de comprovação, por meio de documento oficial, de que faz jus ao tratamento tributário favorecido previsto na referida Lei Complementar.

6.20. Nos casos de eventuais atrasos de pagamento, desde que a Contratada não tenha concorrido, de alguma forma, para tanto, fica convencionado que a taxa de compensação financeira devida pela Contratante, entre a data do vencimento e o efetivo adimplemento da parcela, é calculada mediante a aplicação da seguinte fórmula:

$EM = I \times N \times VP$, sendo:

EM = Encargos moratórios;

N = Número de dias entre a data prevista para o pagamento e a do efetivo pagamento; VP = Valor da parcela a ser paga.

I = Índice de compensação financeira = 0,00016438, assim apurado:

		I = 0,00016438
--	--	----------------

$I = (TX) \cdot \left(\frac{6}{365} \right) \cdot TX = \text{Percentual da taxa anual} = 6\%$
--

7. CLÁUSULA SÉTIMA - DA GARANTIA DE EXECUÇÃO

- 7.1. A CONTRATADA, no prazo de 10 dias após a assinatura do Termo de Contrato ou aceite do instrumento equivalente, prestará garantia no valor de US\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de dólares americanos), que convertidos na hipótese de US\$ 1,00 para R\$ 5,38 perfaz o valor total estimado de R\$ 80.700.000,00 (oitenta milhões e setecentos mil reais) correspondente a 5% do valor do Contrato, que será liberada de acordo com as condições previstas no Termo de Referência, conforme disposto no art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, desde que cumpridas as obrigações contratuais.
- 7.2. Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:
- 7.2.1. Caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;
- 7.2.2. Seguro-garantia;
- 7.2.3. Fiança bancária.
- 7.3. A garantia em dinheiro deverá ser efetuada em favor da Contratante, na Caixa Econômica Federal, com correção monetária, em favor do contratante.
- 7.4. No caso de alteração do valor do contrato, ou prorrogação de sua vigência, a garantia deverá ser readequada ou renovada nas mesmas condições.
- 7.5. Se o valor da garantia for utilizado total ou parcialmente em pagamento de qualquer obrigação, a Contratada obriga-se a fazer a respectiva reposição no prazo máximo de 10 dias úteis, contados da data em que for notificada.
- 7.6. A Contratante executará a garantia na forma prevista na legislação que rege a matéria.
- 7.7. A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a execução do contrato e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente. (artigo 56, §4º da Lei nº 8666/93).

8. CLÁUSULA OITAVA – DO REAJUSTE

- 8.1. As regras acerca do reajuste do valor contratual são as estabelecidas no Termo de Referência.

9. CLÁUSULA NONA – DAS ALTERAÇÕES

- 9.1. Eventuais alterações contratuais reger-se-ão pela disciplina do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.
- 9.2. A CONTRATADA é obrigada a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem necessários, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do valor inicial atualizado do contrato, conforme o art. 9º da MP 1.026 de 2021.

10. CLÁUSULA DÉCIMA – CRITÉRIO DE ACEITAÇÃO DO OBJETO, ENTREGA E RECEBIMENTO

- 10.1. OS CRITÉRIOS DE ACEITAÇÃO DO OBJETO são aqueles previstos no Termo de Referência.
- 10.2. DO LOCAL DE ENTREGA:
- 10.2.1. As entregas das parcelas deverão ser realizadas de forma centralizada no Almoxarifado do Ministério da Saúde em São Paulo no endereço abaixo:
- Produtos FÁRMACO (Medicamentos/Vacinas/insumos relacionados):
 - Endereço: Rua Jamil João Zarif, nº 684, Jardim Santa Vicência, UNIDADES 11 A 17 e 18º –Guarulhos – SP
 - CEP: 07.143-000.
 - E-mail para agendamento: c_glog_agendamento@saude.gov.br
- 10.2.2. A Contratada deverá agendar cada entrega, entrando em contato com a área responsável através do telefone: (61) 3315-7770 ou (61) 3315.3582.
- 10.3. DO RECEBIMENTO DO OBJETO:
- 10.3.1. Nos termos do art. 73, inciso II, alíneas a e b da lei nº 8.666/93, os imunobiológicos, objeto desta aquisição, serão recebidos da seguinte forma:
- 10.3.2. Os bens serão recebidos provisoriamente no prazo de 1 dia, pelo(a) responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato, para efeito de posterior verificação de sua conformidade com as especificações constantes neste Termo de Referência e na proposta.
- 10.3.3. Os bens poderão ser rejeitados, no todo ou em parte, quando em desacordo com as especificações constantes neste Termo de Referência e na proposta, devendo ser substituídos no prazo de 15 dias, a contar da notificação da contratada, às suas custas, sem prejuízo da aplicação das penalidades.
- 10.3.4. Os bens serão recebidos definitivamente no prazo de 15 dias, contados do recebimento provisório, após a verificação da qualidade pelo INCQS e quantidade do material e consequente aceitação mediante termo circunstanciado.
- 10.3.5. Na hipótese de a verificação a que se refere o subitem anterior não ser procedida dentro do prazo fixado, reputar-se-á como realizada, consumando-se o recebimento definitivo no dia do esgotamento do prazo.
- 10.3.6. O recebimento provisório ou definitivo do objeto não exclui a responsabilidade da contratada pelos prejuízos resultantes da incorreta execução do contrato.

11. CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DO CONTROLE E DA FISCALIZAÇÃO (CRITÉRIO DE MEDIÇÃO)

- 11.1. Nos termos do art. 67 Lei nº 8.666, de 1993, será designado representante para acompanhar e fiscalizar a entrega dos bens, anotando em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução e determinando o que for necessário à regularização de falhas ou defeitos observados.
- 11.2. O recebimento de material de valor superior a R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais) será confiado a uma comissão de, no mínimo, 3 (três) membros, designados pela autoridade competente.
- 11.3. A CONTRATANTE indicará um fiscal de contrato ou comissão, que será responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução, conforme Portaria GM nº 78/2006 e Circular MS/SE/GAB nº 40, emitida pelo Gabinete da Secretaria Executiva, assim como artigos. 67 e 73 da Lei nº 8.666/1993. 9.3.
- 11.4. O Fiscal/comissão do contrato deverá manter permanente vigilância sobre as obrigações da CONTRATADA, definidas nos dispositivos contratuais e condições do Termo de Referência e, fundamentalmente, quanto à inarredável observância aos princípios e preceitos consubstanciados na Lei nº 8.666/93, com suas alterações.
- 11.5. A fiscalização de que trata este item não exclui nem reduz a responsabilidade da Contratada, inclusive perante terceiros, por qualquer irregularidade, ainda que resultante de imperfeições técnicas ou vícios redibitórios, e, na ocorrência desta, não implica em corresponsabilidade da Administração ou de seus agentes e prepostos, de conformidade com o art. 70 da Lei nº 8.666, de 1993.
- 11.6. O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, indicando dia, mês e ano, bem como o nome dos funcionários eventualmente envolvidos, determinando o que for necessário à regularização das falhas ou defeitos observados e encaminhando os apontamentos à autoridade competente para as providências cabíveis.

12. CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE E DA CONTRATADA

12.1. As obrigações da CONTRATANTE e da CONTRATADA são aquelas previstas no Termo de Referência.

13. CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

13.1. As sanções referentes à execução do contrato são aquelas previstas no Termo de Referência.

14. CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – DA SUSPENSÃO

14.1. Caso a Anvisa suspenda a produção e o uso da vacina, automaticamente ficarão suspensas a execução e as obrigações previstas no presente instrumento.

15. CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DA RESCISÃO

15.1. O presente Termo de Contrato poderá ser rescindido:

15.1.1. Por ato unilateral e escrito da Administração, nas situações previstas nos incisos I a XII e XVII do art. 78 da Lei nº 8.666, de 1993, e com as consequências indicadas no art. 80 da mesma Lei, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas no Termo de Referência, anexo ao Edital;

15.1.2. Amigavelmente, nos termos do art. 79, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993;

15.1.3. Caso a Contratada não consiga a autorização para uso emergencial junto à Anvisa, nesta hipótese, sem qualquer ônus para a Contratante, não sendo devido, sequer, o pagamento pelas parcelas eventualmente entregues;

15.1.4. Caso, após a autorização para uso emergencial e antes da completa execução do contrato, a ANVISA não registre o produto e/ou revogue a autorização para uso emergencial, nessa hipótese, sem ônus para a Contratante em relação às doses ainda não entregues. Quanto às doses já entregues e não administradas, a Contratante será ressarcida pelo valor pago.

15.1.5. Por perda da autorização regulatória expedida pela ANVISA;

15.1.6. Pela falta de eficácia da vacina contra variantes que se tornem prevalentes em território nacional, em grau tal que impeça de atingir a efetiva imunidade de rebanho por vacinação na população brasileira

15.2. Os casos de rescisão contratual serão formalmente motivados, assegurando-se à CONTRATADA o direito à prévia e ampla defesa.

15.3. A CONTRATADA reconhece os direitos da CONTRATANTE em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 da Lei nº 8.666, de 1993.

15.4. O termo de rescisão será precedido de Relatório indicativo dos seguintes aspectos, conforme o caso :

15.4.1. Balanço dos eventos contratuais já cumpridos ou parcialmente cumpridos;

15.4.2. Relação dos pagamentos já efetuados e ainda devidos;

15.4.3. Indenizações e multas.

16. CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – DAS VEDAÇÕES E PERMISSÕES

16.1. É vedado à CONTRATADA interromper a execução do contrato sob alegação de inadimplemento por parte da CONTRATANTE, salvo nos casos previstos em lei.

16.2. É permitido à CONTRATADA caucionar ou utilizar este Termo de Contrato para qualquer operação financeira, nos termos e de acordo com os procedimentos previstos na Instrução Normativa SEGES/ME nº 53, de 8 de julho de 2020.

16.3. A cessão de crédito, a ser feita mediante celebração de termo aditivo, dependerá de comprovação da regularidade fiscal e trabalhista da cessionária, bem como da certificação de que a cessionária não se encontra impedida de licitar e contratar com o Poder Público, conforme a legislação em vigor, nos termos do Parecer JL-01, de 18 de maio de 2020.

16.4. A crédito a ser pago à cessionária é exatamente aquele que seria destinado à cedente (contratada) pela execução do objeto contratual, com o desconto de eventuais multas, glosas e prejuízos causados à Administração, sem prejuízo da utilização de institutos tais como os da conta vinculada e do pagamento direto previstos na IN SEGES/ME nº 5, de 2017, caso aplicáveis.

17. CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA – DOS CASOS OMISSOS

17.1. Os casos omissos serão decididos pela CONTRATANTE, segundo as disposições contidas na Medida Provisória nº 1.026 de 2021; na Lei nº 8.666 de 1993, na Lei nº 10.520 de 2002 e demais normas federais de licitações e contratos administrativos e, subsidiariamente, segundo as disposições contidas na Lei nº 8.078, de 1990 - Código de Defesa do Consumidor - e normas e princípios gerais dos contratos.

18. CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA – DA APROVAÇÃO DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

18.1. A lavratura do presente Contrato referente à **Dispensa de Licitação nº 10/2021**, com base no artigo 2º, inciso I, da Medida Provisória nº 1.026, de 6 de janeiro de 2021, foi publicada no Diário Oficial - Edição Extra em 19/02/2021, conforme determinado pelo caput do artigo 26 da Lei 8.666/93.

18.2. Incumbirá à CONTRATANTE, no prazo de cinco dias úteis contados da assinatura deste instrumento, providenciar a disponibilização, em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), do ato de autorização da contratação direta, bem como as disposições da Medida Provisória nº 1.026, de 6 de janeiro de 2021, observados, no que couber, os requisitos previstos no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

18.3. O presente Termo de Contrato se vincula ao Termo de Referência da Contratante e à proposta da Contratada.

19. CLÁUSULA DÉCIMA NONA – ALTERAÇÃO SUBJETIVA

19.1. É admissível a fusão, cisão ou incorporação da contratada com/em outra pessoa jurídica, desde que sejam observados pela nova pessoa jurídica todos os requisitos de habilitação exigidos na contratação; sejam mantidas as demais cláusulas e condições do contrato; não haja prejuízo à execução do objeto pactuado e haja a anuência expressa da Administração à continuidade do contrato.

20. CLÁUSULA VIGÉSIMA – DA SUBCONTRATAÇÃO

20.1. Não será admitida a subcontratação do objeto do Contrato.

21. CLÁUSULA VIGÉSIMA PRIMEIRA – DO FORO

21.1. É eleito o Foro da Judiciária do Distrito Federal - Justiça Federal para dirimir os litígios que decorrerem da execução deste Termo de Contrato que não possam ser compostos pela conciliação, conforme art. 55, §2º da Lei nº 8.666/93.

E, para firmeza e prova de assim haverem, entre si, ajustado e acordado, após ter sido lido juntamente com seu(s) anexo(s), o presente Contrato é assinado eletronicamente pelas partes.

22. TESTEMUNHAS

Marcelo Batista Costa

CPF: 052.126.897-40

Departamento de Logística em Saúde - DLOG/SE

Túlio Belchior Mano da Silveira

CPF: 189.185.558-14

Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.



Documento assinado eletronicamente por **TÚLIO BELCHIOR MANO DA SILVEIRA, Usuário Externo**, em 25/02/2021, às 14:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#); e art. 8º, da [Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Emanuela Batista de Souza Medrades, Usuário Externo**, em 25/02/2021, às 14:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#); e art. 8º, da [Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Roberto Ferreira Dias, Diretor(a) do Departamento de Logística**, em 25/02/2021, às 16:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#); e art. 8º, da [Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Batista Costa, Coordenador(a)-Geral de Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde substituto(a)**, em 25/02/2021, às 16:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#); e art. 8º, da [Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.saude.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0019155275** e o código CRC **1CA07D3B**.

Referência: Processo nº 25000.175250/2020-85

SEI nº 0019155275

Divisão de Análise das Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde - DIVAN
Esplanada dos Ministérios, Bloco G - Bairro Zona Cívico-Administrativa, Brasília/DF, CEP 70058-900
Site - saude.gov.br

ANEXO B – Declaração com tradução juramentada

Figura 9 – Tradução juramentada da Declaração emitida pela Bharat Biotech

LIVRO Nº 713 FOLHA Nº 1 TRADUÇÃO Nº 1-187.393/21

CERTIFICO e dou fé, para os fins de direito, que o texto abaixo é tradução fiel de um documento em língua inglesa que me foi apresentado por pessoa interessada.

[Papel Timbrado]: Bharat Biotech International Limited.
[Logotipo]: BHARAT BIOTECH Lead Innovation.
[Data]: 5 de outubro de 2020.

A QUEM INTERESSAR POSSA

Re.: Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.
Serve o presente para lhe informar que a **Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.**, uma sociedade registrada de acordo com as leis do Brasil, tendo sua sede social/principal local de negócios na Av. Portugal, 1100 – Rua 5 Parte A 14 A – Itapevi, SP Cep: 06696-060, neste ato doravante denominada como "PRECISA", é nomeada como um representante da Bharat Biotech International Ltd. no Brasil e, nós autorizamos ela a emitir documentos e iniciar discussões com os nossos candidatos à vacina do COVID-19 com entidades públicas e privadas, incluindo a ANVISA – a agência regulatória de saúde brasileira.
Este certificado de autorização é válido pelo período de 180 dias a partir da data de assinatura desta carta.
Pela Bharat Biotech International Limited, -
Assinado: [assinatura ilegível].
Nome: Sr. Venkatraman S.H.
Cargo: Vice Presidente – Negócios Internacionais.
[Consta o selo oficial da Bharat Biotech International Limited].
[Constam logotipos].

NADA MAIS constava do referido original, que devolvo ao interessado com esta tradução fiel que conferi, achei conforme e assino, na data abaixo. DOU FÉ.

São Paulo, 23 de fevereiro de 2021.

Top/4814

 
MANOEL ANTONIO SCHIMIDT
Tradutor Público

INSCRIÇÃO: RG 3.441.239 - CPF 346.307.328-53 - PMSP (ISS) 8.545.237-8 - IAPAS 110.591.000-74

Figura 07: Tradução juramentada da declaração emitida pela Bharat Biotech reconhecendo a Precisa como sua representante no Brasil.

Fonte: Documento nº 00190233186 do SEI nº 25000.175250/2020-85.

Fonte: Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC (2021, p.19)

ANEXO C – Procuração

Figura 10 – Procuração com o teste de luminosidade

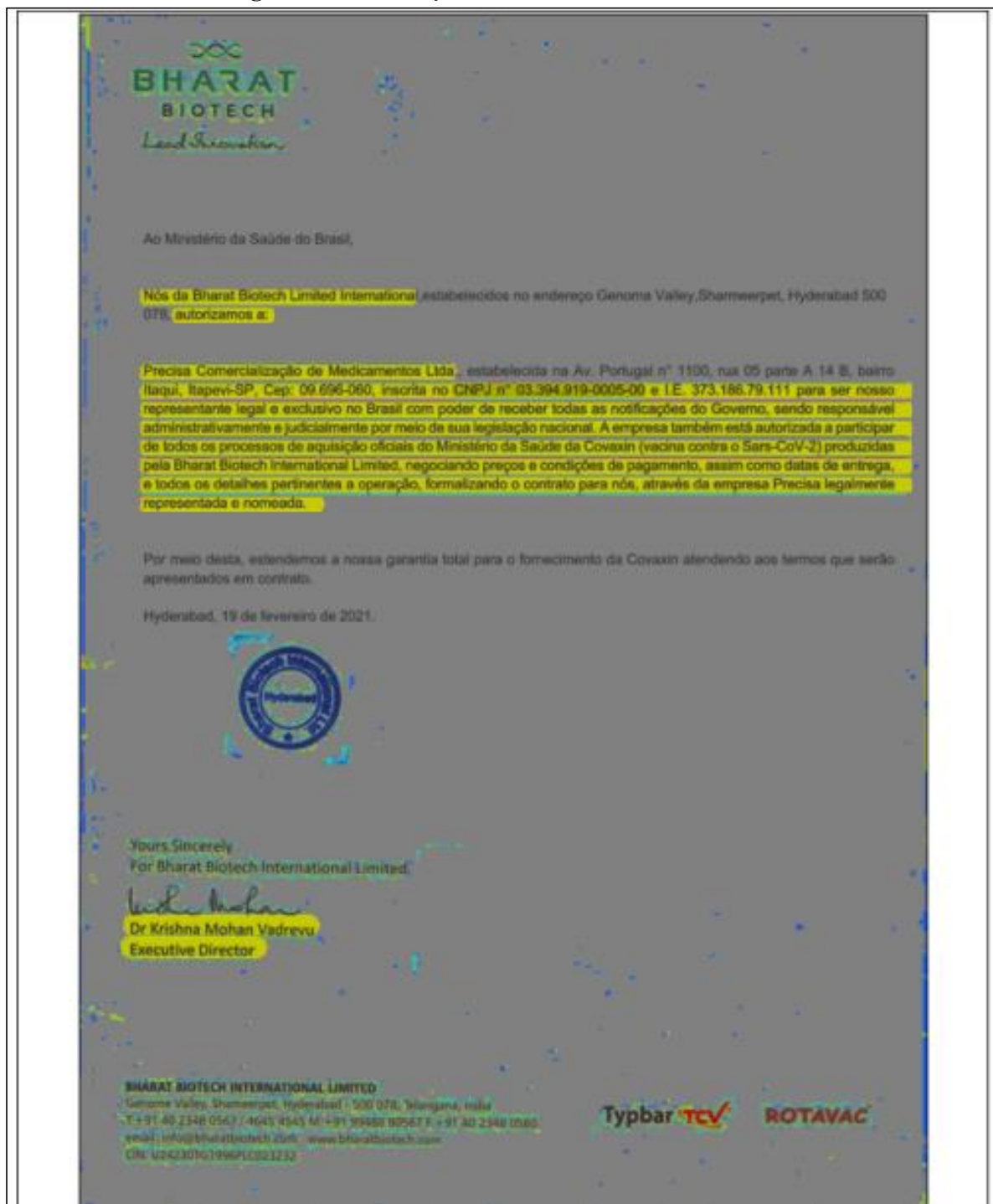


Figura 11: Imagem da Procuração com retirada da luminosidade, revelando se tratar de uma colagem de um documento nato digital sobre um arquivo digitalizado.

Fonte: Elaboração própria sobre o Documento nº 0019233186 do SEI nº 25000.175250/2020-85.

ANEXO D – Declaração de inexistência de fatos impeditivos

Figura 11 – Comparativo de Declaração de Inexistência de Fatos Impeditivos

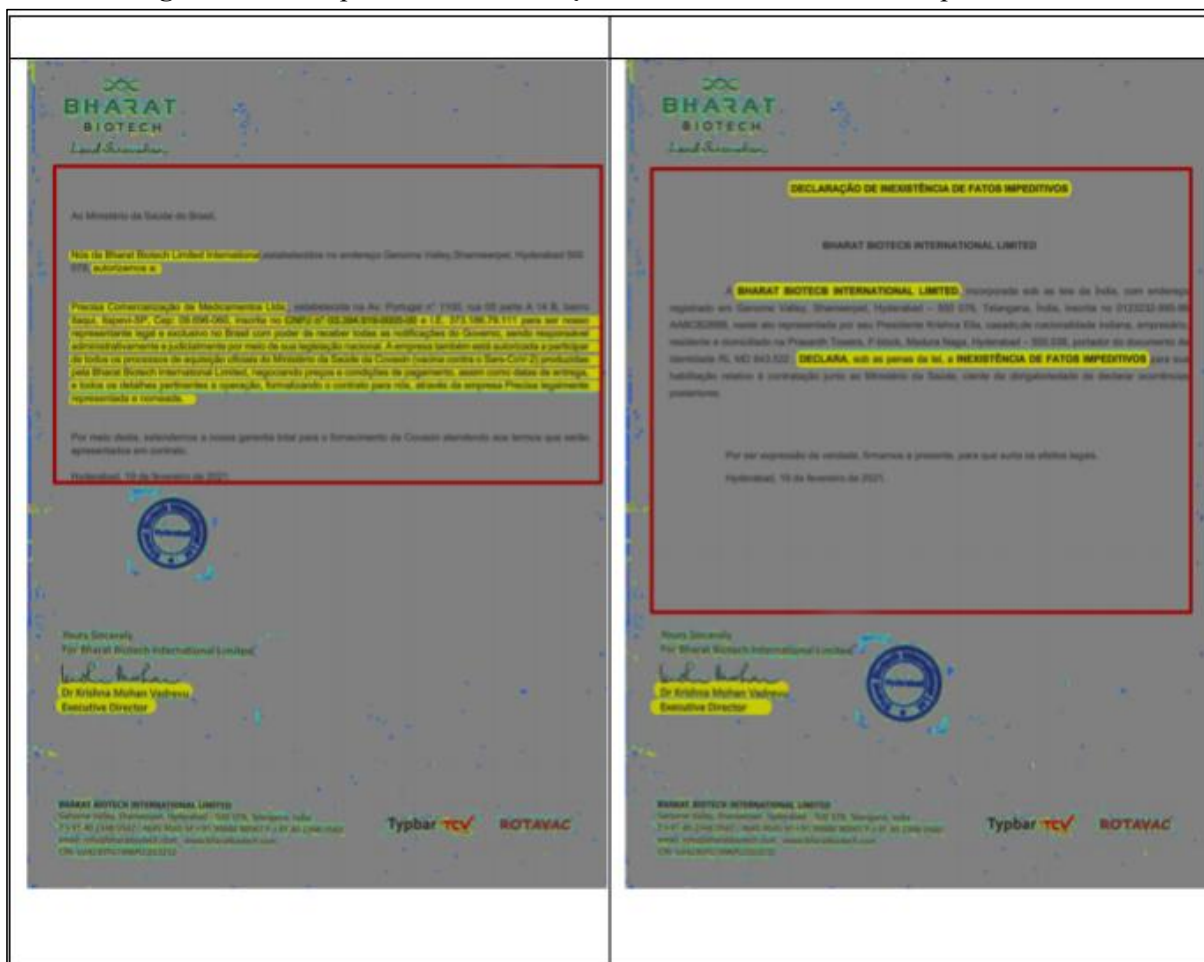


Figura 12: Comparativo de documentos supostamente emitidos pela Bharat Biotech, com redução da luminosidade.

Fonte: Elaboração própria, a partir de documentos do Processo SEI nº 25000.175250/2020-85.

Fonte: Nota Técnica nº 1839/2021/CGSAU/DS/SFC (2021, p.23)