



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

PETIÇÃO 10.065/DF – ELETRÔNICO

RELATORA: MINISTRA ROSA WEBER

REQUERENTE: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (CPI – COVID)

REQUERIDOS: JAIR MESSIAS BOLSONARO E OUTROS

PROC.: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO E OUTROS

PETIÇÃO GT CPI-COVID/PGR 91627/2022

Excelentíssima Senhora Ministra Rosa Weber,

Trata-se de procedimento por meio do qual esta Procuradoria-Geral da República buscou dar impulso inicial às conclusões do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI-COVID) quanto à suposta prática do crime de prevaricação, previsto no artigo 319 do Código Penal¹, pelo Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, com o possível concurso do ex-Ministro de Estado da Saúde Eduardo Pazuello, do ex-secretário executivo do Ministério da Saúde Antônio Elcio Franco Filho, e do atual ministro de Estado da Saúde Marcelo Antônio Cartaxo Queiroga Lopes.

O indiciamento ocorreu em razão de fatos que foram apontados às fls. 1.083/1.085 do Relatório Final da CPI-Covid.

¹ *Art. 319. Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:
Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Após deliberações e diligências sobre a remessa de documentos pelo Senado Federal, constatou-se que, em face dos representados, a CPI concluiu haver os seguintes elementos de prova (fl. 118 – e-STF):

Prova oral: depoimentos de Luís Ricardo Miranda e do deputado Luís Cláudio Miranda relatam o possível envolvimento de Ricardo Barros no caso de pressão atípica para a compra da vacina Covaxin, tendo o Presidente da República e o atual ministro da Saúde permanecido inertes até o dia 30 de junho de 2021 (fls. 323/330 e 1.083/1.084)²; depoimento do ministro-chefe da CGU, Wagner de Campos Rosário em que ele reconhece que o fato de a Precisa ser sucessora da Global era um ponto de risco (fls. 394/398)³;

Prova documental: mensagens do celular do deputado federal Luís Cláudio Miranda; fotos dos irmãos Miranda com o Presidente da República⁴; Parecer nº 00109/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, exarado em 24 de fevereiro de 2021⁵; despacho (SEI nº 2006246) proferido pelo diretor de responsabilização de entes privados, Marcelo Pontes Vianna, no bojo do processo SEI nº 00190.105536/2021-63 (fls. 394/398); Nota Técnica 613/2021/NAE-PA/PARÁ; cópias das proforma invoices apresentadas pela empresa Precisa; despacho (SEI nº 2006246) proferido pelo diretor de responsabilização de entes privados, Marcelo Pontes Vianna, no bojo do processo SEI nº 00190.105536/2021-63; Parecer nº 00109/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 24/02/2021.

A Procuradoria-Geral da República (Petição STF 9605/2022), manifestou-se pela concessão de vista dos autos aos indiciados para pronunciamento (fls. 198/210 e-STF).

² A íntegra dos depoimentos pode ser acessada por meio do link: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/10054>.

³ A íntegra do depoimento pode ser acessada por meio do link: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/10243>.

⁴ Vários sites da internet publicaram fotos dos irmãos Miranda com o Presidente Bolsonaro, e.g. <https://www.metropoles.com/colunas/janela-indiscreta/irmaos-miranda-visitaram-bolsonaro-antesdedenuncia-sobre-covaxin-ao-mpf>. Acesso em 14 de fev de 2022.

⁵ DOC 1517; arquivo SEI_25000.175250_2020_85.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, representado pela Advocacia-Geral da União, peticionou (Petição STF 14661/2022) requerendo o apensamento destes autos aos do Inquérito 4.875/DF e o arquivamento de ambos, considerando-se a manifestação formulada pela Procuradoria-Geral da República naquele processo (fls. 212/219 e-STF).

Vossa Excelência determinou a abertura de vista dos autos ao Ministério Público Federal a fim de que o órgão se manifestasse sobre (i) a petição apresentada pelo presidente da República e (ii) a peça dos parlamentares Omar Aziz, Randolfe Rodrigues e Renan Calheiros e do diretor da Secretaria de Comissões do Senado Federal protocolada em 17 de fevereiro de 2022.

Em seguida, os autos foram remetidos à Procuradoria-Geral da República para manifestação.

Eis o relatório do essencial.

Inicialmente, o Ministério Público Federal junta, nesta oportunidade, cópia da íntegra do Relatório Final elaborado pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia.

Insta salientar que os eventos noticiados nesta Petição, em relação ao Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, já foram objeto de exame no Inquérito 4.875/DF, instaurado em 5 de julho de 2021, após requerimento da Procuradoria-Geral da República.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No Inquérito 4.875/DF, após a devida análise dos fatos e elementos de prova, a Procuradoria-Geral da República, em 18 de fevereiro de 2022, requereu o arquivamento do apuratório, tendo em vista *“a ausência de correspondência típica entre a conduta nele atribuída ao presidente da República e a descrição contida no artigo 319 do Código Penal”*.

A referida manifestação foi ao encontro das conclusões exaradas pelo delegado de Polícia Federal no relatório policial apresentado no bojo da investigação (Petição STF 3888/2022), no qual ressaltou-se a impossibilidade de se identificar um ato de ofício concreto que pudesse ser atribuído ao Presidente da República.

Na oportunidade, cumpre trazer à colação os fundamentos da Procuradoria-Geral da República na manifestação formalizada no âmbito do Inquérito 4.875/DF, pela qual requereu o respectivo arquivamento:

A conduta imputada ao presidente Jair Bolsonaro não se amolda à figura descrita no artigo 319 do Código Penal, assim como concluiu o Delegado de Polícia Federal no relatório apresentado.

Embora a autoridade policial conclua que o presidente da República foi alertado pelo deputado federal Luis Miranda e pelo servidor público Luis Ricardo no encontro realizado no Palácio da Alvorada, no dia 20 de março de 2021, sobre a possível ocorrência de irregularidades na execução do Contrato 29/2021 no âmbito do Ministério da Saúde e não acionou formalmente a Polícia Federal antes das suspeitas virem a público, ressaltou a impossibilidade de se identificar um ato de ofício concreto atribuível ao mandatário.

(...)

No caso, após a realização das diligências pela autoridade policial, concluiu-se que a conduta atribuída ao Chefe do Poder Executivo da União, no bojo da notícia-crime que ensejou à instauração do presente



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

inquérito, consistente na comunicação de irregularidades nas negociações para a compra da vacina Covaxin, trazidas ao seu conhecimento pelos irmãos Miranda, não está elencada no rol de competências dispostas no artigo 84 da Constituição da República.

Constata-se que a atuação do agente público há de se reger pelo princípio da legalidade administrativa, expressamente consagrado no artigo 37 da Constituição da República, segundo o qual toda e qualquer atividade administrativa é exercida nos termos da autorização ou determinação legal, dado o interesse da coletividade que se representa. Institui-se, assim, um critério de subordinação à lei⁶.

Levando-se em consideração que o comportamento atribuído ao Presidente não está inserido no âmbito das suas atribuições, as quais estão expressamente consagradas no texto constitucional, não há que se falar em ato de ofício violado, razão pela qual revela-se, por conseguinte, ausente o elemento normativo do tipo.

Convém ressaltar que, mesmo que o Presidente tivesse o dever funcional de comunicar as referidas irregularidades que lhe foram reportadas aos órgãos de investigação e de fiscalização, o que, frisa-se, não o tem, verifica-se, do cotejo das informações obtidas por meio dos depoimentos colhidos em sede policial e dos demais documentos produzidos nos autos, que o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União fiscalizaram a execução do Contrato 29/2021.

Conclui-se pela ausência de vinculação funcional do Presidente para a prática da conduta que lhe foi atribuída, ante a discricionariedade administrativa. Enquanto, no poder vinculado, o administrador não tem espaço para a realização de um juízo de valor; no poder discricionário, o agente tem liberdade para atuar dentro dos limites da lei. Ademais, o juízo de valor inerente aos Chefes dos Poderes, mormente no exercício das funções típicas, emanam da sua autonomia político-constitucional.

Essas circunstâncias revelam a manifesta atipicidade do delito descrito no artigo 319 do Código Penal e, por consequência, tornam inviável o oferecimento de denúncia em desfavor do investigado.

O arquivamento deste inquérito é, portanto, medida que se impõe.

Chega-se a essa conclusão porque, na hipótese de restar configurada a atipicidade da conduta apurada, a jurisprudência do

⁶ MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 8. ed. Niterói: Impetus, 2014, p. 31.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Supremo Tribunal Federal já consolidou a orientação no sentido de que o juízo deve determinar o trancamento da investigação.

A propósito, confira-se o seguinte trecho exemplificativo do voto proferido pelo ministro Gilmar Mendes nos autos do Inquérito 4.657/DF⁷:

*Deve-se frisar que a jurisprudência afirma o dever do juiz de determinar o trancamento de inquéritos manifestamente incabíveis. Assim, **em hipótese em que se verifica, desde logo, a extinção da punibilidade, a atipicidade do fato, a inexistência de justa causa, a retomada indevida de investigação arquivada, etc., o juiz deve determinar o trancamento do inquérito por exemplo, HC 96.055, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 6.4.2010; RE 467.923, Rel. Min. Cezar Peluso, Primeira Turma, julgado em 18.4.2006: AP 913 QO, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 17.11.2015. (destaquei)***

Por fim, cumpre assinalar que este inquérito tem por objeto a apuração de suposta prática do crime de prevaricação por parte do Chefe do Poder Executivo da União, o Presidente da República, que, no nosso presidencialismo, também é Chefe de Estado.

Importante mencionar que se encontra em tramitação perante essa Suprema Corte a PET 10.065/DF, na qual também são investigados comportamentos supostamente caracterizadoras do crime de prevaricação, diante de irregularidades no processo de aquisição da vacina Covaxin. Porém, nos referidos autos, apuram-se condutas atribuídas a outras pessoas, com lastro probatório possivelmente mais amplo, uma vez que foi instaurada a partir das conclusões obtidas pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia no Senado Federal⁸.

Em face do exposto, o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA requer, com base no artigo 231, § 4º, alínea “c”, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, o arquivamento deste inquérito, tendo em vista a ausência de correspondência típica entre a conduta nele atribuída ao presidente da República Jair Messias Bolsonaro e a descrição contida no artigo 319 do Código Penal.

⁷ Acórdão do Inquérito n. 4.657/DF, relator ministro Gilmar Mendes, na Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, publicado no Diário de Justiça eletrônico de 15 de outubro de 2018.

⁸ Na Petição 10.065/DF, investiga-se o cometimento, em tese, do delito de prevaricação por parte do presidente da República Jair Messias Bolsonaro, com o possível concurso do ex-ministro de Estado da Saúde, Eduardo Pazuello, do ex-secretário Executivo do Ministério da Saúde Antônio Elcio Franco Filho e do atual ministro de Estado da Saúde, Marcelo Antônio Cartaxo Queiroga Lopes.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Após a supramencionada promoção de arquivamento, a eminente Ministra Relatora, em um primeiro momento, indeferiu o pedido ministerial. Todavia, após a interposição de agravo regimental pela Procuradoria-Geral da República, a decisão foi reconsiderada e deferido o arquivamento do inquérito, nos seguintes termos:

Consoante assinalei no ato decisório agravado, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reputa inviável a recusa a pedido de arquivamento de inquérito ou de peças de informação deduzido pelo Ministério Público, quando ancorado na ausência de elementos suficientes à persecução penal (Inq 4.134/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe 13.06.2018; Inq 4.178/PE, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe 10.02.2016; Inq 3.563/PR, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 07.03.2014; Pet 5.566/RJ, de minha relatoria, DJE 05.08.2015; Inq 4.087/MG, Rel. Min. TEORI ZAVASKI, DJe 01.02.2017; Inq 4.532/RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe 26.10.2017; Inq 4.620/SP, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe 20.04.2018; Inq 4.410/DF, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe 13.09.2018; Pet 7.786/DF, Rel. Min. EDSON FACHIN, DJe 07.02.2019; e Inq 4.452/DF, de minha relatoria, DJe 18.02.2019).

Desse modo, ao agregar essa inédita justificativa (“carência de justa causa”) à sua nova promoção de arquivamento – curiosamente insinuada nas razões recursais do agravo interposto –, não me resta outra alternativa senão acolher, desta feita, o pedido formulado pelo Parquet.

Ante o exposto, (i) recebo, em parte, o agravo regimental interposto pela Procuradoria-Geral da República como distinta promoção de arquivamento do presente inquérito e (ii) defiro, forte nos artigos 21, XV, e 231, § 4º do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, c/c o art.3º, I, da Lei nº 8.038/90, esse derradeiro e reconfigurado pedido de arquivamento, com as ressalvas do art. 18 do Código de Processo Penal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Nesse ínterim, é mister salientar que os elementos de prova enviados pelo Senado Federal à Procuradoria-Geral da República no dia 16 de fevereiro de 2022, por meio do Ofício 4/2021 – GSRCAL, e que também foram apresentados pelos Senadores da República Omar Aziz, Randolfe Rodrigues, Renan Calheiros e pelo diretor da Secretaria de Comissões do Senado Federal em 17 de fevereiro de 2022, não alteram a conclusão alcançada pelo Ministério Público Federal no Inquérito 4.875/DF, pelo que carece de justa causa o prosseguimento da investigação em face do Presidente da República.

Os referidos elementos já foram objeto de apreciação pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal quando da aludida manifestação de arquivamento. À luz dessas circunstâncias, levando-se em consideração que o indiciamento do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro pela CPI da Pandemia deu-se com referência aos mesmos fatos apurados no bojo do Inquérito 4.875/DF, os quais já foram investigados pela autoridade policial e examinados pelo órgão ministerial, há de ser arquivada esta petição em relação ao Chefe do Poder Executivo da União.

Além do mais, no que concerne à apontada prevaricação diante do previsível colapso do sistema de saúde do Estado do Amazonas na pandemia, com o suposto envolvimento do ex-Ministro de Estado da Saúde Eduardo Pazzuello, os fatos em questão são objeto do Inquérito 4.862/DF, de modo que não há outras providências a serem adotadas a respeito nos presentes autos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito também aponta supostas omissões do ex-Ministro da Saúde Eduardo Pazuello, do ex-Secretário-Executivo do Ministério da Saúde Elcio Franco, do atual Ministro da Saúde Marcelo Queiroga e do Ministro da CGU Wagner Rosário, no cenário atinente à aquisição da vacina Covaxin.

Os fatos que deram ensejo ao indiciamento dos requeridos estão descritos às fls. 1.083/1.085 do Relatório Final da CPI da Pandemia, nos seguintes termos:

Luis Claudio Miranda afirmou que, no dia 21 de março de 2021, em voo da FAB para buscar vacinas no exterior, também alertou o então Ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, sobre o que acontecia no Ministério da Saúde. O Ministro, segundo o Deputado, disse que nada poderia fazer, pois seria exonerado do cargo nos dias seguintes, justamente por contrariar interesses de parlamentares que buscavam vantagens indevidas dentro do Ministério da Saúde. Assim, verifica-se que o Ministro permaneceu inerte. Já à Polícia Federal, Pazuello afirmou que o pedido de investigação do caso lhe foi feito de modo informal e não recebeu o devido tratamento no Ministério, tendo ficado a apuração a cargo do então secretário-executivo Elcio Franco que, da mesma forma, nada fez. Também não há notícia de que o Ministro Queiroga, que assumiu um dia após a saída Pazuello do Ministério da Saúde, tenha tomado qualquer providência. (...) Por fim, a CPI conclui por indícios de prevaricação na atuação do Ministro da CGU, Wagner Rosário, na investigação da compra da vacina Covaxin, por ter ignorado o envolvimento de Roberto Dias, ter se omitido na identificação de um mercado interno de corrupção no Ministério da Saúde, ter ignorado o papel da Precisa em processos anteriores de compra e o fato de ser ela sucessora da Global Gestão em Saúde, envolvida em irregularidades, e ter ignorado vícios graves no processo, atentando-se apenas para aspectos formais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A imputação consubstancia-se em denominados atos omissivos das mencionadas autoridades públicas diante de supostas irregularidades na contratação da vacina Covaxin que teriam sido relatadas por Luis Claudio Miranda.

Todavia, os elementos de informação que constam do Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito, do Inquérito 4.875/DF e de demais documentos técnicos acostados às diversas Petições sobre a mesma temática em curso na Corte Superior não indicam concretamente que houve irregularidades na contratação em tela.

A Advocacia-Geral da União, após reunir informações técnicas do Ministério da Saúde, prestou os seguintes esclarecimentos quanto ao processo de contratação com a Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.:

conforme destaca a NOTA TÉCNICA Nº 996/2021-DEIDT/SVS/MS(0021668345), a presente análise processual deve ser observada considerando o cenário à época da contratação. Conforme relatado na Nota Técnica 967 (0021335518), emitida pelo Departamento de Imunização e Doenças Transmissíveis (DEIDT), havia apenas duas vacinas sendo fornecidas naquele momento: do Butantan e da Fiocruz, que, apesar do quantitativo total de 154 milhões esperados, apenas pouco mais de 14,8 milhões de doses haviam sido entregues até a data da assinatura do contrato em tela. Conforme narra, a Fiocruz só havia entregado vacinas importadas do fabricante indiano Serum of India, visto que o Insumo Farmacêutico Ativo (IFA) só chegou em 06 de fevereiro e a primeira entrega da produção local só ocorreu em 17 de março, conforme relatado pela FIOCRUZ no "E-mail - FIOCRUZ - IFA" (0021335456). 9. Em acréscimo, existia a expectativa de recebimento de 42,5 milhões de doses do consórcio COVAX facility. Contudo, até aquela data, o Ministério não havia recebido nenhuma



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*vacina por meio desse consórcio. Além disso, pouco mais de 6 milhões de doses haviam sido aplicadas e a média de doses aplicadas por dia era cerca de 243 mil. Nesse contexto, segundo a Nota Técnica 117 (0019095528) da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Imunização (CGPNI), a aquisição de 20 milhões de doses da vacina BBV152 traria a expectativa de acelerar a campanha de vacinação contra a COVID-19 e trazer impactos positivos para a saúde da população brasileira, uma vez que se calculava necessária a vacinação de 70% ou mais da população para eliminação da doença. 11. Após esta curta explanação, apresenta-se, abaixo, em atenção aos questionamentos requeridos pelo e. Tribunal de Contas da União, as respostas pertinentes, seguidas dos respectivos questionamentos. Ressalte se, por fim, que tais respostas foram elaboradas com base nas informações apresentadas pelas áreas técnicas deste Ministério da Saúde, documentos que seguem anexos a esta petição. **a) se foi realizado algum gerenciamento dos riscos associados ao Contrato 29/2021, uma vez que o conteúdo da matriz de alocação de riscos, constante do Processo Administrativo SEI 25000.175250/2020-85, não atende, em sua totalidade ao disposto no art. 5º, caput, da Lei 14.124/2021, considerando que o processo de gestão de riscos envolve diversas fases: estabelecimento do contexto, identificação de riscos, análise de riscos, avaliação de riscos e tratamento de riscos. Esta última com a previsão do estabelecimento de medidas mitigadoras (vide referencial básico de gestão de riscos editado pelo TCU; caso afirmativo, encaminhar cópia da documentação correspondente;** A NOTA TÉCNICA Nº 996/2021-DEIDT/SVS/MS (0021668345) ao responder o questionamento da alínea "a" esclarece que as melhores práticas internacionais de gestão recomendam a adoção de sistemas de gerenciamento de riscos associados aos processos de planejamento, de tomada de decisão e de execução dos trabalhos relevantes, de modo a garantir que as finalidades públicas sejam alcançadas de fato, com a melhor relação custo-benefício. No contexto brasileiro, é importante lembrar a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que acrescentou o conceito da eficiência no rol dos princípios que regem toda a administração pública federal (CF, art. 37, caput). Portanto, o objetivo principal da gestão de riscos é aumentar o grau de certeza na consecução dos objetivos, o que tem impacto direto na eficiência. Nessa direção aponta o art. 5º da Lei 14.124/2021, o qual indica que: "Será*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*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)". Visando o cumprimento desse dispositivo, elaborou-se o documento "Matriz de Alocação de Riscos", que foi anexado ao processo sob o número 0019109650. Ressalta-se que a legislação não detalha de que forma essa Matriz deve ser elaborada, motivo pelo qual o documento atende ao requisito imposto pela Lei 14.124/2021. Não obstante aos riscos apontados na Matriz em voga, o Termo de Referência (SEI nº 0019176200), elaborado para subsidiar a contratação, buscou mitigar diversos riscos, além das cláusulas padrões comumente adotadas nas contratações da Administração Pública Federal, conforme elencados a seguir. Destaca-se, abaixo, os itens do TR que visam mitigar o risco de recebimento de produto sem a qualidade esperada: Item 4.2.2.3 do TR: 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. Item 4.3.7. do TR: 4.3.7. A CONTRATADA, juntamente com os imunobiológicos, deverá entregar os documentos abaixo: 4.3.7.1. Certificado de Boas Práticas de Fabricação de Medicamentos, emitido pela ANVISA; 4.3.7.2. Certificado de Boas Práticas de Armazenamento e Distribuição ou publicação no Diário Oficial. 4.3.7.3. Os documentos solicitados deverão ser apresentados dentro do prazo de validade no original ou em cópia. Item 13.1. do TR: Caso a Anvisa suspenda a produção e o uso da vacina, automaticamente ficarão suspensas a execução e as obrigações previstas no presente instrumento. **A seguir, seguem os itens do TR que visam mitigar o risco de contratar uma empresa sem competência técnica para o fornecimento do objeto:** Item 4.4. do TR: 4.4.1. A empresa deverá apresentar os seguintes documentos: 4.4.2. Licença ou Alvará Sanitário Estadual ou Municipal emitido pela Vigilância Sanitária local; 4.4.3. Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE); Brasília, 26 de julho de 2021. No tocante aos itens do TR que visam mitigar o risco referente ao pagamento, elenca-se: Item 9.6.1 do TR: 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. **Item 9.6.2 do TR: 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***



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*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. Dentre os itens do TR que visam mitigar o risco de recebimento de produtos inservíveis cita-se: Item 6.1.15. do TR: Entregar o imunobiológico, na data da entrega, com o prazo de validade de, pelo menos, 65% (sessenta e cinco por cento) do seu período total; Item 6.1.16. do TR: Na hipótese do não cumprimento do limite do subitem acima preconizado o Departamento de Imunização e Doenças Transmissíveis (DEIDT) deverá ser consultado prévia e oficialmente para manifestação técnica acerca da viabilidade ou não do recebimento do imunobiológico; Por fim, em relação à rescisão contratual tem-se os seguintes itens: Item 14.1.3. do TR: 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; Item 14.1.4. do TR: 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. Item 14.1.5. do TR: Por perda da autorização regulatória expedida pela ANVISA; Item 14.1.6. do TR: Pela falta de eficácia da vacina COVAXIN/BBV152 contra variantes que se tornem prevalentes em território nacional, em grau tal que impeça se atingir a efetiva imunidade de rebanho por vacinação na população brasileira. Em adição, a Nota Técnica nº 967/2021-DEIDT/SVS/MS (0021335518), emitida já na fase de execução contratual, que expõe o inadimplemento do compromisso assumido pela Empresa BHARAT BIOTECH LIMITED INTERNATIONAL, representada pela empresa PRECISA COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS LTDA, apontado no Relatório DEIDT (0020178265) do fiscal do contrato, bem como os riscos apresentados, que sugeriu, ao final, pela **SUSPENSÃO ou mesmo a RESCISÃO** do instrumento de Contrato nº 29/2021, fato que demonstra a adoção de medidas, pelo Ministério da Saúde, em face do não atendimento pela contratada das cláusulas pactuadas. A Coordenação-Geral de Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde,*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*por sua vez, no despacho CGIES/DLOG/SE/MS (SEI nº 0021596321) informa que, no que tange ao gerenciamento de riscos afetos às questões técnicas, de competência da área demandante, qual seja, o Departamento de Imunização e Doenças Transmissíveis/SVS/MS, estas restam acostadas ao processo licitatório, na NT. 64/2021 (0021595894), bem como do documento denominado “Matriz de Alocação de Riscos” (0021595949). Quanto aos riscos envolvidos na contratação em voga, estes foram avaliados e mitigados no decorrer dos procedimentos licitatórios adotados na modalidade de aquisição, fundamentada por meio da Medida Provisória nº 1.026/2021 (0021596053) e Lei 14124/2021 (0021596090). No contexto, foi celebrado o contrato administrativo nº 29/2021 (0021596120), em que traz em seu bojo cláusulas de garantia contratual de execução, em que prevê a garantia de US\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de dólares americanos), correspondente a 15% do valor total do contrato, que poderia ser executada em caso de descumprimento contratual. Quanto à observação do e. Tribunal de Contas da União, no que tange ao descumprimento às formalidades afetas ao processo de gestão de risco, a Coordenação- Geral de Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde esclarece que, conforme art. 12 da Nova lei de Licitações – 14.136/2021, aponta para a relativização de formalidade quanto ao planejamento das contratações públicas. Tanto assim, que o Tribunal de Contas – TCU, em recente publicação de título: “Burocracia não pode impedir a aquisição de vacinas” - <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-confirma-menos-burocracia-paraaquisicao-de-vacinas.htm> - Acórdão 534/2021 (Processo: TC 006.851/2021-5) (0021596183). Considerando o exposto, o Departamento de Imunização e Doenças Transmissíveis concluiu em sua Nota Técnica que todas as medidas para minimizar os riscos envolvidos na contratação foram tomadas, conforme demonstrado no documento “Matriz de Alocação de Riscos” (0019109650) e nos itens constantes do Termo de Referência (0019176200), parte integrante do contrato firmado. No mesmo sentido, a Coordenação-Geral de Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde afirma que foram observados, identificados, analisados, tratados e mitigados todos os riscos envolvidos para a aquisição de tão importante medicamento necessário ao enfrentamento da pandemia do Covid-19. **b) se as investigações pretéritas contra a contratada e sua sócia, a Global Gestão em Saúde S.A., apontadas pelo representante, chegaram ao conhecimento do Ministério da Saúde e se foram***



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*consideradas na gestão dos riscos da contratação; caso afirmativo, encaminhar cópia da documentação correspondente; Consoante esclarecido pela Coordenação-Geral de Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde em sua manifestação, para a celebração do referido contrato, foi consultado o Sistema de Cadastramento de Fornecedores – SICAF, o qual demonstrou a regularidade da empresa **Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.**, inscrita no CNPJ 03.394.819/0005-00, documento que não menciona restrição em relação aos sócios constantes do contrato social da empresa, tampouco faz qualquer alusão à empresa **Global Gestão em Saúde S/A**, inscrita no CNPJ sob o nº 10.375.666/0001-88. Outrossim, quando fora realizada a avaliação dos documentos necessários à habilitação para contratação direta da empresa **Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.**, verificou-se que na 23ª Alteração de seu Contrato Social, no item 5 – que a empresa **Global Gestão em Saúde S/A** figura como sócia majoritária da contratada. Entretanto, tal situação, per se, não revelava qualquer restrição técnica legal quanto à efetivação do aludido instrumento contratual. Nesse sentido, a CGIES/MS ressalta que, salvo melhor juízo, desconhece a existência e, tampouco recebeu documentação judicial ou de algum órgão de controle, a qual impedisse a realização da referida contratação. Ademais, segundo consulta realizada em 09/07/2021, ao Sistema de Cadastramento de Fornecedores – SICAF, a CGIES/MS afirma que a empresa **Global** permanece em situação regular para contratação com a administração pública. Pelo exposto, a CGIES/MS entende que, considerando o estado de pandemia mundial em função do Covid-19, bem como as garantias contratuais exigidas, a administração observou e prosseguiu com todos os trâmites previstos na legislação atual vigente. c) se o Ministério realizou alguma negociação do preço de aquisição inicial proposto pela **Bharat Biotech**, conforme, inclusive, foi sugerido no âmbito do Despacho, de 17/2/2021 (peça 36), do Departamento de Imunização e Doenças Transmissíveis (DEIDT); caso afirmativo, encaminhar cópia da documentação correspondente; caso negativo, encaminhar justificativas para a ausência da negociação; d) se o Ministério realizou algum comparativo entre o preço ofertado para a Pasta e o preço contratado da mesma vacina em outros países; caso afirmativo, encaminhar cópia da documentação correspondente; caso negativo, encaminhar*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*justificativas para a ausência da medida; e) as razões pelas quais o valor da dose da vacina indiana Covaxin foi fixado em US\$ 15,00, no acordo final celebrado com a fabricante e a sua representante no país, considerando a existência de uma proposta inicial de US\$ 10,00, registrada na memória da reunião ocorrida no Ministério da Saúde em 20/11/2020; e A Secretaria Executiva, por meio do Despacho SE/GAB/SE/MS (SEI nº 0021804772), esclarece que objetivando formalizar as tratativas com os desenvolvedores de vacinas contra a Covid-19, em âmbito deste Ministério foram abertos processos administrativos para envio de ofícios **(MoU)** no intuito de firmar entendimento, frisa-se não-vinculante, que disponha sobre as condições, cronograma, valores de doses, bem como informações sobre os estudos e resultados clínicos da vacina. Diante disso, esclarece que em continuidade às tratativas ocorridas na reunião realizada em 20 de novembro de 2020, o Ministério da Saúde manifestou a intenção **(MoU)**, através do ofício nº 2090/2020/SE/GAB/SE/MS de 11/12/2020, em adquirir doses da Vacina Covaxin / BBV152 contra a Covid-19, este documento é o que originou a abertura do processo 25000.175250/2020-85. Neste mesmo processo, foi **registrada as comunicações subseqüentes entre a empresa e o Ministério da Saúde, sendo** utilizadas para os demais procedimentos das contratações. Ademais, a Secretaria Executiva informa, ainda, que na reunião mencionada anteriormente (20/11/2020), o laboratório Bharat Biotech esteve presente, juntamente com a Precisa Medicamentos, e além da descrição, características técnicas e indicações da vacina, mencionou uma **estimativa de preço** de US\$10 dólares por dose, **como expectativa de preço**, contudo, o Ministério da Saúde só recebeu proposta formal no dia 12/01/2021, onde a representante do laboratório Bharat apresentou carta informando a oferta de vacinas ao preço de US\$ 15 dólares por dose (0021584381). Em função do curto prazo para a vacinação e para o desenvolvimento das vacinas, em janeiro de 2021, o mercado de vacinas dispunha de poucos preços para servir de referência à contratação. Em que pese o custo mais elevado das vacinas que foram contratadas, avaliou-se dentro de uma matriz de risco, as oportunidades das que estariam disponíveis, visando ampliar as doses para a população brasileira a partir do mês de março de 2021, até que aumentasse a disponibilização de doses. Não é demais ressaltar, nesse ponto, que cada laboratório apresenta os seus preços em função do processo produtivo (características técnicas), considerando custos e*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

desenvolvimento tecnológico aplicado na produção. Ademais, a Coordenação-Geral de Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde afirmou que sobre o tema o TCU já exarou, nos autos do TC 006.789/2021-8 (0021596226), entendimento também quanto à impossibilidade de proceder pesquisa de preços praticados em função da aquisição de medicamentos, vacinas, necessárias à premente imunização da população brasileira. Oportunamente, segue abaixo o texto acima mencionado, o qual pode ser consultado em sua íntegra por meio do link:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redirecional/processo/678920218>, que, ora se transcreve: 106. Apesar das diferenças de produção das várias vacinas disponíveis contra à Covid- 19, segue uma comparação nos seus preços de aquisição por parte do MS: a) o Contrato 14/2021 (peça 37), último contrato firmado com a Fundação Butantan para aquisição da CoronaVac, estabeleceu o valor unitário de R\$ 58,20 por dose, para um total de 54 milhões de doses adquiridas, estando incluído nesse valor, também, conforme dispõe o item 4.2 do contrato, 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; considerando o valor do dólar comercial próximo à R\$ 5,50, o valor da aquisição, em dólar, gira em torno de US\$ 10,58; b) o Contrato 42/2021 (peça 38), firmado com a União Química para aquisição da Sputnik V, estabeleceu o valor unitário de R\$ 69,36 por dose, para um total de 10 milhões de doses adquiridas, estando incluído nesse valor, também, conforme dispõe o item 4.2 do contrato, 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; considerando o valor do dólar comercial próximo à R\$ 5,50, o valor da aquisição, em dólar, gira em torno de US\$ 12,61;c) o Contrato 52/2021 (peça 39), firmado com a Pfizer para aquisição de sua vacina, estabeleceu o valor unitário de US\$ 10,00 por dose, para um total de 100.001.070 doses adquiridas, estando incluído nesse valor, os custos para entrega do produto, mas excluídos todos os impostos; além disso, a farmacêutica repassa ao MS os riscos ao consumidor associados a eventuais efeitos adversos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

decorrentes da vacina. 107. A partir de uma análise superficial dos preços apontados, verifica-se que, de fato, o valor unitário a ser pago pela Covaxin é o maior entre os contratos até então firmados pelo Ministério da Saúde. No entanto, não existem elementos suficientes que caracterizem o suposto sobrepreço apontado pelo representante, haja vista que: a) as diversas vacinas são produtos similares, mas diversos, e que, portanto, podem ter custos de produção diferentes; b) os quantitativos adquiridos de cada vacina também não são os mesmos; c) o valor da Covaxin, apesar de superior ao das demais vacinas, não se mostra significativamente maior do que o das demais; d) no caso de algumas vacinas como a da Pfizer e a da Janssen (o contrato com a Janssen ainda não consta da página do MS), os valores unitários de aquisição apontados em contrato, são livres de impostos, sendo que os custos reais de aquisição considerando os impostos devidos serão significativamente maiores; e) no caso da Pfizer e da Janssen, a negociação para aquisição das vacinas envolveu ainda a necessidade de que o MS assumisse uma série de riscos jurídicos que, em geral, são suportados pelas contratadas. E, como bem salientou o Ministro Benjamin Zymler, no âmbito do voto condutor do já citado Acórdão 534/2021-Plenário, a reconfiguração de tais riscos possuem impacto no preço do produto, tornando-a mais econômica; assim, o valor de aquisição da vacina da Pfizer, por exemplo, considerando a incidência dos tributos e a precificação do risco repassado ao MS, pode até mesmo ser superior ao valor das demais vacinas. 107. Ressalte-se ainda algumas considerações que foram feitas no voto condutor do Acórdão 534/2021, no âmbito do processo de consulta TC 006.851/2021-5, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, ao tratar das flexibilizações trazidas pela Lei 14.124/2021, proveniente da conversão da Medida Provisória 1.026/2021: 63. Como é cediço, há uma grande corrida dos diversos países com vistas à aquisição de vacinas, de forma que a situação de grande demanda, no curto prazo, não é acompanhada de igual capacidade de oferta por partes dos fornecedores e dos laboratórios. (...) 72. Não obstante, compreendo que, da mesma forma que a responsabilidade contratual, as partes podem promover um rearranjo dos riscos relacionados à eventual responsabilidade de natureza extracontratual, como forma de viabilizar o fornecimento de vacinas e evitar que as contingências, ainda incertas quanto à extensão, onerem demasiadamente o preço da contratação a ponto de torná-la inviável. 73. Essa realocação da matriz de riscos decorre, como visto, da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*excepcionalidade da situação concreta que se busca remediar, na qual o Estado não tem como usar suas potestades por estar, contingencialmente, em situação de inferioridade factual perante os detentores da tecnologia, in casu, os fabricantes de vacinas. Justamente por esse motivo, a relação contratual em análise se aproxima do ambiente de maior autonomia dos contratos empresariais, sendo aceitável, no contexto descrito, a divisão de responsabilidades de natureza extracontratual em razão de vício do produto. 108. Do exposto, mais uma vez ressalta-se que não existem elementos suficientes que caracterizem o suposto sobrepreço apontado pelo representante na aquisição da Covaxin. **Pelo exposto, verifica-se que o e. Tribunal de Contas em encontro ao fundamentado por esta Pasta, também entende que se deve considerar as evidentes e diversas tecnologias de cada produto, condições de armazenamento e distribuição impostas pela natureza continental do Brasil, a qual, reflete-se no preço das vacinas ofertadas pelos diversos fabricantes.***

O Ministério da Saúde, por meio da Nota Informativa 41/2021-SE/GAB/SE/MS, também se pronunciou sobre a questão específica das “*proformas invoices*” expedidas no procedimento de importação da Covaxin:

**4.5. DA IMPORTAÇÃO DA VACINA COVAXIN PELO
MINISTÉRIO DA SAÚDE**

Em 17 de março de 2021, por meio do Ofício nº 084.88, a Precisa Medicamentos solicitou ao MS a importação da vacina Covaxin, conforme preconizado na RDC nº 476/2021 da Anvisa. Em 18 de março de 2021, a Bharat BioTech, através da empresa Precisa Medicamentos, enviou e-mail aos servidores Regina Celia Silva Oliveira, Renata Melo, Ariadne Gisele Muniz, Luis Ricardo Miranda, Willian Santos, Alex Marinho, Genivano Pinto de Araújo e Marcelo Calado, informando um link no Dropbox. Em 22 de março de 2021, O laboratório Bharat BioTech, que deveria proceder à entrega de 4 milhões de doses, por força do cronograma de entrega de doses previsto na cláusula 2ª do Contrato 029/2021, solicitou, através de e-mail enviado às 16:26h, ao Departamento de Importação do Ministério da Saúde e à fiscal do contrato, autorização para proceder ao envio de 3 milhões de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

doses, o que restou anuído na mesma data, às 18:28h, pela fiscal do contrato. (...) Também em 22 de março de 2021, conforme Laudo Técnico pericial e Ata Notarial apresentados pela Precisa Medicamentos, através do link do Dropbox enviado, foi disponibilizado o acesso ao 1º proforma invoice [31], que foi que foi encartado ao processo SEI nº 25000.04317/2021-42, às 15:13, pelo servidor Willian Santana, do Departamento de Importação do Ministério da Saúde. 1º Proforma Invoice, elaborado pela MADISON BIOTECH em 19 de março e disponibilizado em 22 de março de 2021: (imagem comprobatória no documento original) Processo SEI 25000.04317/2021-42, comprovando a inserção do 1º Proforma Invoice no sistema: (imagem comprobatória no documento original). Em 23 de março de 2021, o Ministério da Saúde, após estudar o Proforma Invoice e averiguar que possuía impropriedades quanto à unidade a ser importada e quanto à previsão de pagamento antecipado, solicitou que as informações fossem corrigidas, sendo elaborado e encaminhado 2º Proforma Invoice : (imagem comprobatória no documento original). Também em 23 de março de 2021, por ainda apresentar inconsistências (pagamento antecipado e inclusão de despesas de importação), o 2º Proforma Invoice recebido, a pedido do MS, foi refeito, sendo então, enviado na mesma data ao MS o 3º Proforma Invoice (imagem comprobatória no documento original) O 3º Proforma Invoice, recebido na mesma data do 2º Proforma Invoice, contém a informação de que o pagamento ocorreria somente após o recebimento das vacinas, em consonância com a cláusula 6ª do Contrato 29/2021. Em 24 de março de 2021, após as correções solicitadas pelo MS à Bharat BioTech / Precisa, o Ministério da Saúde, por intermédio de seu despachante, a WEGH, requereu no SISCOMEX a Licença de Importação da vacina Covaxin. Esse processo de importação excepcional da vacina Covaxin não prosperou porque parte das solicitações da Anvisa referentes à apresentação de documentação do fabricante não foram atendidas e também não houve conformidade da adequação das Boas Práticas de Fabricação (BPF). Em 29 de março de 2021, por meio da Resolução RE nº 1.297, o pedido de certificação de boas práticas de fabricação da Bharat BioTech foi indeferido pela Anvisa. Em 30 de março de 2021, o MS reiterou os Ofícios nº 645/2021/SE/GAB/SE/MS e nº 661/2021/SE/GAB/SE/MS, à Bharat BioTech, com a solicitação para a antecipação do máximo possível de doses ao Brasil. Em 31 de março de 2021, a Anvisa



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

decidiu não autorizar a importação da vacina Covaxin, solicitada pelo MS em 22 de março de 2021, pois o pedido não cumpria os dispositivos da Lei nº 14.124/2021 e da RDC/Anvisa nº 476/2021, após avaliação das informações técnicas disponíveis, principalmente aquelas relacionadas à realização de inspeção de Boas Práticas de Fabricação (BPF) na fabricante Bharat BioTech International Limited, que culminou com a publicação do indeferimento do pedido de certificação. [32] Destacou que não foi apresentado o relatório técnico da avaliação da vacina emitido ou publicado pela autoridade sanitária da Índia, o qual deveria ser capaz de comprovar que o produto atende aos padrões de qualidade, de eficácia e de segurança estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde (OMS) ou pelo The International Council for Harmonisation of Technical Requirements for Pharmaceuticals for Human Use (ICH) e pela Pharmaceutical Inspection Co-operation Scheme (PIC/S).

O Tribunal de Contas da União, na esfera do Processo 006.789/2021-8, sobre a contratação da vacina Covaxin (Contrato 29/2021), publicou um relatório preliminar, **na data de 25 de março de 2021**, em que conclui não se vislumbrar qualquer ilegalidade na contratação da Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda., cujos principais trechos são a seguir colacionados:

80. Ressalte-se ainda que, segundo a cláusula 6.1 do Contrato 29/2021 (peça 29), “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. [...] 82. Diante dessas considerações, não se vislumbra nenhuma ilegalidade na contratação da Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda, (CNPJ 03.394.819/0005-00), representante da Bharat BioTech Limited International, antes da aprovação da vacina Covaxin por parte da Anvisa. Portanto, em relação a esse ponto, a representação se mostra improcedente. 83. Em relação às investigações pretéritas que envolvem a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda., (CNPJ 03.394.819/0005-00) e a sua sócia, a empresa Global Gestão em Saúde S.A (CNPJ 10.375.666/0001-88), como foi salientado no âmbito do exame de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

admissibilidade desta instrução, não existe nenhuma sanção aplicada contra elas que as impeçam de contratar com o Poder Público, o que pode ser confirmado nas bases de dados à disposição do TCU. [...] 95. Além disso, o representante também não levou em consideração que o cenário atual não é de oferta abundante de vacinas no mercado ante à necessidade mundial de adquiri-las, de modo que os Governos em geral possam decidir quais vacinas comprar apenas levando em consideração o preço do produto. Em um cenário no qual a demanda supera a oferta e o produto a ser adquirido pode fazer a diferença entre a vida e a morte de milhões de pessoas, é natural que, dentro do limite orçamentário de cada nação, se busquem todas as alternativas possíveis de compra da vacina contra a Covid-19, ainda que alguns produtos se mostrem mais caros que outros . [...] 107. A partir de uma análise superficial dos preços apontados, verifica-se que, de fato, o valor unitário a ser pago pela Covaxin é o maior entre os contratos até então firmados pelo Ministério da Saúde. No entanto, não existem elementos suficientes que caracterizem o suposto sobrepreço [...] 108. [...] mais uma vez ressalta-se que não existem elementos suficientes que caracterizem o suposto sobrepreço [...] na aquisição da Covaxin.” Em 08 de julho de 2021, o laboratório Bharat BioTech, de forma espontânea, habilitou-se nos autos do processo 006.789/2021-8, em trâmite no Tribunal de Contas da União, esclarecendo que: “Nesse contexto, não há veracidade na afirmação de que o fabricante teria informado o valor da dose da vacina Covaxin seria de US\$ 10,00. A realidade é que a proposta comercial somente foi oficialmente apresentada em 12.01.2021, no valor de US\$ 15 (quinze dólares) a dose, por meio do ofício coligido com a presente manifestação.

Já a Controladoria-Geral da União, na investigação preliminar sumária 00190.105536/2021-63, ressaltou que “a celeridade do processo de contratação da vacina COVAXIN foi justificado pela situação de pandemia no país, não tendo sido identificadas, pela análise do processo, irregularidades relacionadas a não observância dos procedimentos legais com vistas a acelerar o rito processual.” Nesse sentido, assim delineou o órgão de controle:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

4.2. Sobre os processos supramencionados, pode-se concluir que: [...] II - **O preço da contratação da vacina COVAXIN encontra-se aderente aos preços praticados pela empresa em suas negociações a nível mundial**, em que pese a ausência, no processo nº 25000.175250/2020-85, de pesquisas/estimativas dos preços contratados, ou de justificativas acerca da excepcionalidade da dispensa da estimativa realizada, conforme previsto no §2º, do Art. 6º, da lei 14.124/2021; III - Os documentos analisados indicam que a **contratação de 20 milhões de doses da vacina COVAXIN teve por objetivo suprir a incerteza do cumprimento do cronograma de entrega das vacinas contratadas pelo Ministério da Saúde, especialmente nos meses de março a maio de 2021, porém, foram detectadas incompletude de informações relacionadas às justificativas dos quantitativos de vacina contratados; [...] VI - A celeridade do processo de contratação da vacina COVAXIN foi justificado pela situação de pandemia no país, não tendo sido identificadas, pela análise do processo, irregularidades relacionadas a não observância dos procedimentos legais com vistas a acelerar o rito processual; VII - Pela análise do Processo nº 25000.043170/2021-42, não foi possível confirmar se o encaminhamento da primeira INVOICE ao Ministério da Saúde ocorreu no dia 18/03/21; VIII - As diversas versões das INVOICES enviadas pela Precisa Medicamentos ao Ministério da Saúde não foram encaminhadas para o Setor de Pagamento do Órgão, inexistindo tentativa de pagamento antecipado dos imunizantes contratados; IX - As diferentes versões das INVOICES encaminhadas ao Ministério da Saúde são do tipo "PROFORMA INVOICE", que segundo o Guia Básico para Exportação de Serviços, elaborado pela Secretaria de Comércio e Serviços do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SCS/MDIC/2014), trata-se de um documento que não gera obrigação de pagamento por parte do comprador; e X - As impropriedades constantes das INVOICES encaminhadas ao Ministério da Saúde pela Precisa Medicamentos foram detectadas pelos controles internos do Ministério e sanadas entre os dias 22 e 24 de março de 2021 (...)**

Conforme se depreende das manifestações do Ministério da Saúde, do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União, não foram



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

comprovadas quaisquer ilicitudes na contratação da vacina Covaxin, o que rechaça a plausibilidade dos supostos alertas feitos por Luis Claudio Miranda às autoridades indiciadas pela CPI.

Ademais, não há indícios mínimos de omissão, por parte do ex-Ministro da Saúde Eduardo Pazuello, do ex-Secretário-Executivo do Ministério da Saúde Elcio Franco, do atual Ministro da Saúde Marcelo Queiroga e do Ministro da CGU Wagner Rosário, no acompanhamento e apuração de eventuais irregularidades no procedimento de contratação com a Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.

Conforme se depreende dos elementos coligidos, o Ministério da Saúde, a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União atuaram prontamente no exercício de suas funções para apurar qualquer irregularidade na referida contratação, sendo que, até o momento, todas as conclusões atestam a lisura do negócio jurídico.

Cumprido destacar que, dias após o pretense alerta realizado por Luis Claudio Miranda, já havia pronunciamento do Tribunal de Contas da União afastando irregularidades no procedimento de compra da vacina Covaxin, nos termos do mencionado relatório preliminar.

Para a configuração do crime de prevaricação, é necessário que o agente exerça, ao menos, uma das três condutas abaixo transcritas:

(i) retardar indevidamente ato de ofício; ou,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

- (ii) deixar indevidamente de praticar ato de ofício; ou,
- (iii) praticar ato de ofício contra disposição expressa de lei.

O Supremo Tribunal Federal, nos autos da Petição 9.865/DF, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes⁹, assinalou que:

O tipo penal previsto no artigo 319 do Código Penal descreve três condutas penalmente relevantes: (a) retardar, indevidamente, ato de ofício (atrasar, procrastinar, delongar); (b) deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício (omissão, abstenção); (c) praticar contra disposição expressa de lei.

Soma-se a isso o elemento subjetivo consubstanciado no propósito de satisfazer interesse ou sentimento pessoal do agente.¹⁰

Em qualquer desses três casos previstos no preceito normativo, é necessário que o agente protraia a realização da conduta a que está obrigado, que deve ser executada em prazo prescrito, se existir, ou em tempo útil para produzir seus efeitos normais; ou, ainda, que se abstenha de realizá-la ou a concretize contra a lei.

⁹ Acórdão da Petição n. 9.865/DF, relator ministro Alexandre de Moraes, na Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, publicado no Diário de Justiça eletrônico de 24 de agosto de 2021.

¹⁰ SOUZA, Luciano Anderson de [coord.]. **Código penal comentado** [livro eletrônico]. 1. ed. São Paulo: Thompson Reuters, 2021, parte especial, título XI, capítulo I, RB 328.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Para complementar, “o delito caracteriza-se pela infidelidade ao dever funcional e pela parcialidade em seu desempenho”¹¹, não bastando a violação ao princípio da moralidade¹².

Desse entendimento percebe-se que não há que se falar em prevaricação quando o funcionário tem discricionariedade na escolha da conduta a tomar no exercício de suas funções, assim também, no âmbito das autonomias políticas e institucionais dos chefes e membros dos poderes constituídos.¹³

No caso concreto, o processo foi instaurado para investigar comportamentos supostamente caracterizadores do crime de prevaricação, diante de supostas irregularidades no processo de aquisição da vacina Covaxin, por parte do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, do ex-Ministro da Saúde Eduardo Pazuello, do ex-Secretário-Executivo do Ministério da Saúde Elcio Franco, do atual Ministro da Saúde Marcelo Queiroga e do Ministro da CGU Wagner Rosário.

Impende ressaltar que não há elementos de informação mínimos de materialidade do crime de prevaricação em relação aos aludidos indiciados. Ao que tudo indica, a CPI da Pandemia concluiu por indiciar os requeridos com

¹¹ FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Corrupção no poder público**: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação. São Paulo: Atlas, 2002, p. 199.

¹² MIRABETE, Julio Fabbrini, e FABBRINI, Renato N. **Código penal interpretado**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 1818.

¹³ CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal**: parte especial. 8. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 768.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

base em suposta inércia genérica dos indiciados no que diz respeito à tomada de providências acerca das mencionadas irregularidades. Todavia, não descreveu e comprovou quaisquer deveres funcionais que pudessem ter sido violados pelos agentes públicos.

Todos os fatos apontados foram exaustivamente analisados e deles não se extrai minimamente a prática delitativa imputada. Noutra giro, não se vislumbra qualquer outra diligência que possa ser realizada para apurar a materialidade e autoria do delito em tela, senão as já devidamente realizadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito, pelos órgãos de controle, pela Polícia Federal e pelo *Parquet*.

Diante da atual falta de perspectiva de obtenção de novos elementos que autorizem conclusão diversa, forçoso reconhecer a ausência de mínimos elementos de convicção capazes de suportar a instauração de inquérito ou a deflagração da ação penal no caso concreto.

Com efeito, considerando-se que, na realidade fática, não há indícios mínimos para se afirmar que os indiciados pela CPI tenham incorrido em qualquer prática delitativa no contexto em questão, não se verifica a existência do interesse de agir apto a ensejar a continuidade do feito.

Ausentes elementos mínimos à persecução penal e não havendo providências adicionais a serem adotadas, há de ser arquivado o processo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em face do exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL requer a juntada do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito que acompanha a presente manifestação e requer o **arquivamento** destes autos, nos termos do art. 395, inciso III, do Código de Processo Penal, ressalvado o disposto no art. 18 do mesmo diploma legal.

Brasília, data da assinatura digital.

Lindôra Maria Araujo
Vice-Procuradora-Geral da República
Procuradora-Geral da República em exercício
Assinado digitalmente

FG/JSPP