



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

**PARECER n. 00347/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.106368/2020-42**

**INTERESSADOS: JUDKAL SERVICOS DE TRANSPORTE E ALIMENTACAO EIRELI E OUTROS**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE - PAAR**

EMENTA: 1. Direito Administrativo. 2. Processo Administrativo de Responsabilização. 3. Suposta criação da empresa JUDKAL Serviços para burlar o cumprimento da sanção de impedimento de licitar ou contratar com a União aplicada à empresa IT Serviços. 4. Conjunto probatório dos autos não suficiente para justificar a imputação dos atos ilícitos sugeridos pela Comissão Processante. 5. Princípios do *in dubio pro reo* e da presunção de inocência. 6. Ausência dos requisitos para aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica. 7. Recomendação de absolvição da pessoa jurídica indiciada JUDKAL Serviços e de arquivamento do Processo Administrativo de Responsabilização de Empresa. 8. Pela discordância, em sua totalidade, das sugestões postas no Relatório Final da Comissão Processante.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção,

**I. RELATÓRIO**

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU), em face da pessoa jurídica JUDKAL SERVIÇOS DE TRANSPORTE E ALIMENTAÇÃO EIRELI, CNPJ nº 00.700.484/0001-81.

2. O presente processo foi instaurado para apurar suposta fraude cometida pela empresa IT Serviços, da qual a empresa IT Serviços teria se utilizado da empresa JUDKAL para participar de processo licitatório, a despeito de impedimento vigente. Conforme aludido na Nota Técnica nº 1810/2020 (SEI nº 1609261), a qual subsidiou o juízo de admissibilidade realizado pela Corregedoria-Geral da União:

2.1. Em 14/04/2020 foi publicado pela CGU, no Diário Oficial da União, Aviso de Licitação do Pregão Eletrônico nº 5/2020 (SEI nº 1575207), Processo 00190100469202018, para contratação de serviços de locação de veículos do tipo "VAN", incluindo motoristas devidamente habilitados, combustível, seguro de veículos, sem franquia de quilometragem, para transporte de servidores e colaboradores da CGU-SEDE, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas em edital e seus anexos, com abertura das propostas em 27/04/2020 no site [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br).

2.2. Na Ata de Julgamento do mencionado Pregão, de 27/04/2020 (SEI 1575223), consta que a 1ª colocada foi a JUDKAL SERVICOS DE TRANSPORTE E ALIMENTACAO EIRELI, [CNPJ] 00.700.484/0001-81. Todavia, em 11/05/2020, após minuciosa análise da documentação habilitatória, com auxílio da Corregedoria-Geral da União, concluiu-se pela existência de indícios de possível cometimento de fraude por parte das empresas IT SERVICOS CORPORATIVOS, COMERCIO E EMPREENDIMENTOS EIRELI, CNPJ 01.711.147/0001-52, impedida de contratar com a União até 07/10/2020, e a pessoa jurídica JUDKAL, razão pela qual esta foi inabilitada.

3. Na mesma Nota, sugeriu-se a instauração de Processos Administrativos de Responsabilização (PAR) em face das empresas Judkal Serviços e IT Serviços por supostas "*fraude visando burlar processos licitatórios, com o intuito de firmar contratos administrativos com a ANEEL e a CGU*" e "*burla a pena penalidade de proibição de contratar com a Administração Pública Federal a partir dos contratos celebrados com o INTO/MS e a FUNAI*".

4. Desta forma, se deu a instauração do presente processo de responsabilização, efetivada pela Portaria nº 1.862, de 17/08/2020, publicada no D.O.U. de 19/08/2020 (SEI nº 1609364), para apurar potencial conduta ilícita da empresa JUDKAL SERVIÇOS DE TRANSPORTE E ALIMENTAÇÃO EIRELI nos procedimentos licitatórios mencionados.

5. Em observância ao art. 16 da IN CGU nº 13/2019, foi lavrado Termo de Indiciação pela Comissão Processante em 22/09/2020 (SEI nº 1650438), no qual se delimitou o objeto do PAR nas seguintes condutas ilícitas, supostamente cometidas pela pessoa jurídica:

- a) Fraude aos Pregões nº 05/2020 (CGU) e nº 30/2019 (ANEEL);
- b) Subvenção à prática de atos ilícitos pela empresa IT Serviços nos Pregões nº 05/2020 (CGU) e nº 30/2019 (ANEEL);
- c) Comportamento inidôneo no âmbito dos pregões supracitados.

6. Na mesma data, foi lavrada Ata de Deliberação (SEI nº 1650922), decidindo por indiciar a empresa Judkal Serviços.

7. A CPAR promoveu, então, a intimação da empresa acerca da instauração do PAR, dando-lhe ciência do Termo de

Indiciação (SEI nº 1650438) e concedendo-lhe o prazo de 30 dias para apresentação de defesa e especificação de eventual prova a produzir, tendo obtido confirmação de recebimento pelo representante da empresa em 14/10/2020 (SEI nº 1651222, nº 1680011 e nº 1680068).

8. Tempestivamente, a empresa Judkal Serviços apresentou, em 13/11/2020, defesa escrita (SEI nº 1723368), acompanhada de anexos (SEI nº 1701239, nº 1701240, nº 1723414, nº 1723434, nº 1723440 e nº 1771153), os quais foram analisados pela CPAR.

9. A seguir, foi elaborado o Relatório Final, em 08/01/2021 (SEI nº 1789297), no qual a Comissão Processante manteve sua convicção preliminar, concluindo pela aplicação da pena de multa no valor de R\$1.455,31, e da consequente publicação extraordinária da Decisão Administrativa Sancionadora, com base no art. 6º, incisos I e II, da Lei nº 12.846/2013. Não obstante, concluiu também pela declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 87, IV, da Lei nº 8.666/93.

10. A autoridade instauradora, por meio de despacho datado de 11/01/2021 (SEI nº 1790979), tomou ciência do Relatório Final e determinou a intimação da pessoa jurídica processada para, querendo, apresentar manifestação às conclusões ali dispostas.

11. Assim, devidamente intimada pela COREP em 14/01/2021, conforme e-mails datados de 12/01/2021 (SEI nº 1793898), para manifestação no prazo de 10 dias, nos termos do artigo 22 da Instrução Normativa nº 13/2019, empresa Judkal Serviços de Transporte e Alimentação Eireli apresentou suas considerações finais através do documento SEI nº 1816990 (e anexos SEI nº 1817004 e nº 1817011), datado de 25/01/2021.

12. Por fim, mediante Despacho DIREP (SEI nº 1817078), foram encaminhados os presentes autos à COREP, para a análise prevista no art. 23 da IN CGU nº 13/2019 e art. 55, II, do Regimento Interno da CGU (Portaria nº 3.553, de 12/11/2019).

13. A Corregedoria-Geral da União, então, elaborou a Nota Técnica nº 718/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG e conclui pela regularidade do PAR, entendendo que os argumentos invocados pela defesa não foram suficientes a afastar as respectivas responsabilidades. Ademais, a Corregedoria-Geral da União entendeu que foi observado o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais, com efetiva observância do contraditório e da ampla defesa, enquanto resultados do devido processo legal.

14. Na sequência, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (SEI nº 1938195) para análise e posterior encaminhamento ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento.

15. É o relatório.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO CASO**

16. A título de contextualização, mencione-se que, em 14/04/2020, foi publicado pela CGU, no Diário Oficial da União, Aviso de Licitação do Pregão Eletrônico nº 5/2020 (SEI nº 1609262), para contratação de serviços de locação de veículos do tipo "VAN", para transporte de servidores e colaboradores da CGU-SEDE, conforme estabelecido em edital, com abertura das propostas em 27/04/2020.

17. Na Ata de Julgamento desse Pregão, de 27/04/2020 (SEI nº 1609265), consta que a 1ª colocada foi a empresa JUDKAL. Contudo, em 11/05/2020, após análise da documentação habilitatória, com auxílio da Corregedoria-Geral da União, concluiu-se pela existência de indícios de possível cometimento de fraude por parte das empresas IT SERVIÇOS, impedida de contratar com a União até 07/10/2020, e JUDKAL, razão pela qual esta foi inabilitada.

18. Consta nos autos, ainda, informação da pregoeira da CGU, segundo a qual, ao ligar no telefone informado na proposta da JUDKAL, quem atendeu foi representante ou funcionário da IT Serviços, ao tempo em que nos contratos as sedes das empresas são em locais distintos (SEI nº 1609266, fl. 2). Dentro da análise da documentação, foi verificada situação análoga ocorrida no âmbito do Pregão nº 30/2019, realizado pela ANEEL. Esta Agência, após contactada, encaminhou o Despacho nº 031/2020-SLC (SEI nº 1609255), de 03/02/2020, que trata da inabilitação da empresa JUDKAL, no Pregão Eletrônico nº 030/2019. Nesse despacho, são descritos elementos que levaram a essa inabilitação.

19. Por conta dos indícios acima, a CGU instaurou o presente PAR para responsabilização da pessoa jurídica JUDKAL Serviços relacionada ao assunto. No Termo de Indiciação, a Comissão Processante firmou seu entendimento com base nos seguintes elementos, os quais serão tratados na sequência desta manifestação jurídica: i) identidade de sócios responsáveis pela gestão; ii) atuação no mesmo ramo de empresa; iii) transferência de acervo técnico (fatores de produção); e iv) identidade de endereço dos estabelecimentos e meios de contato.

### **II.2. ANÁLISE DA IDENTIDADE DE SÓCIOS RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO E A FALTA DE TODOS OS REQUISITOS PARA A DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA DA EMPRESA JUDKAL. CONSEQUENTE IMPOSSIBILIDADE DE CONFIGURAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DA EMPRESA JUDKAL, PELA IT SERVIÇOS, PARA PARTICIPAÇÃO EM CERTAMES LICITATÓRIOS.**

20. No Termo de Indiciação, a CPAR discorre que o banco de dados da CGU revela que a JUDKAL e a IT SERVIÇOS são EIRELIs, sob a responsabilidade de Domingos Rodrigues dos Santos (CPF nº [REDACTED]) e Elias Ferreira dos Santos (CPF nº [REDACTED]), respectivamente. A Comissão entendeu que, formalmente, não há coincidência dos quadros societários desde 16/02/2017, quando ocorreu a saída de Domingos do quadro societário da IT SERVIÇOS.

21. Contudo, conforme a Comissão Processante, Domingos e Elias são supostamente meios-irmãos pelo lado materno (Maria Geralda Ferreira dos Santos). O primeiro participou do quadro da IT SERVIÇOS com 5% das quotas, até 16/02/2017. Desde 06/06/2018, ele administra a JUDKAL sozinho. O segundo incumbiu-se da gerência da IT SERVIÇOS em função da posição de sócio majoritário desde 18/03/97. Com a retirada do último sócio em 16/02/2017 (Domingos), a IT SERVIÇOS transformou-se em EIRELI sob a responsabilidade exclusiva de Elias Ferreira.

22. Além disso, a CPAR pontuou que há uma terceira empresa mencionada nos autos, utilizada em transação envolvendo transferências de veículos (Corollas), conforme mencionado no Despacho nº 031/2020-SLC/ANEEL (SEI nº 1609255): empresa ITALIAN Alimentos. Essa empresa é gerida por Edina Maria Teixeira dos Santos (CPF nº [REDACTED]), a qual figura como empregada da IT SERVIÇOS, e, reciprocamente, Elias Ferreira é empregado da ITALIAN. Edina e Elias têm domicílio igual e, de acordo com a CPAR, é provável que Elias e Edina sejam cônjuges ou companheiros. (SEI nº 1608761).

23. A defesa da indiciada (SEI nº 1723368), por sua vez, argumenta que Domingos Rodrigues dos Santos já era sócio da empresa Judkal desde 1983, de modo que permaneceu na IT Serviços até o ano de 2017 quando rompeu sociedade com Elias Ferreira dos Santos devido a desentendimentos oriundos do contrato mantido entre aquela empresa e o Ministério da Saúde. Sustenta, ainda, que *"não existe no ordenamento jurídico brasileiro norma que impeça a atuação do sócio retirante no mesmo ramo de atividade da empresa da qual deixou de participar, salvo se esse tipo de ajuste entre os sócios. Não há o mínimo de razoabilidade a conclusão no sentido de que a empresa Judkal foi criada para, ou atua para, burlar/contornar a penalidade de impedimento aplicada à empresa IT Serviços. Veja que a separação dos sócios ocorreu em um momento crítico em que houve divergências de ideias, mas que não havia sequer processo de penalização em tramitação. Ou seja, o sócio da indiciada não poderia prever que a IT Serviços seria penalizada no ano de 2019"*.

24. Como contra-argumento, a Comissão, em seu Relatório Final, refutou a argumentação da defesa alegando que *"preliminarmente, impende anotar que a CPAR indicou ao longo do Termo de Indiciamento, tomando-se como base farto levantamento de informações no âmbito do juízo de admissibilidade, diversos fatos que permitiram firmar convicção sobre as condutas imputadas à Indiciada, tais como: identidade de sócios responsáveis pela gestão, atuação no mesmo ramo de empresa, transferência de acervo técnico e identidade de endereço dos estabelecimentos e meios de contato. O fato de a separação dos sócios ter ocorrido em momento anterior ao processo de penalização não afasta a tese, baseada em evidências e documentos, defendida pela CPAR."*

25. Analisando os argumentos e contra-argumentos, entendo que merecem razão as alegações da indiciada. De fato, conforme alteração do contrato social (SEI nº 1609229), a retirada do ex-sócio da IT SERVIÇOS, Domingos Rodrigues dos Santos, ocorreu no dia 01/02/2017, ou seja, antes da aplicação da primeira penalidade à indiciada, a qual se deu em 29/03/2017 (item 3.8 do SEI nº 1609079).

26. Portanto, não há provas suficientes que indiquem que a saída do ex-sócio Domingos se deu para burlar o sistema e permitir que a indiciada, mesmo apenada, continuasse a licitar e a contratar com a União.

27. Ademais, o fato de os sócios serem irmãos pelo lado materno não configura nenhuma ilicitude. De modo geral, nos Processos Administrativos de Responsabilização de Empresas julgados por esta CGU, o argumento de vínculo familiar em casos como este em análise costuma ser empregado pelas Comissões Processantes como elemento reforçador da ilicitude de um fato principal. Contudo, no presente caso, a Comissão utilizou a relação de parentesco dos sócios da IT SERVIÇOS e da JUDKAL como o elemento principal para entender que houve a intenção, pelos sócios das empresas IT e JUDKAL, de burlar as penalidades impostas àquela empresa, o que, com a devida vênia, não é suficiente para subsidiar tal entendimento.

28. Sendo assim, o fato de os sócios das duas empresas serem irmãos, isoladamente, não é suficiente o bastante para se chegar à conclusão no sentido de que a JUDKAL praticou fraude à licitação ou que sua participação tenha ocorrido para burlar as penalidades aplicada à empresa IT Serviços. Com efeito, o parentesco entre sócios de empresas diversas não gera comunicação da penalidade entre as pessoas jurídicas, salvo em caso de desconsideração da personalidade jurídica.

29. Para que se aplique a desconsideração da personalidade jurídica deve haver o abuso da personalidade jurídica da empresa e o TCU já se manifestou sobre os requisitos para a ocorrência do referido abuso. Vejamos o teor do Enunciado extraído do Acórdão 1831/2014-Plenário:

Enunciado

O abuso da *personalidade jurídica* evidenciado a partir de fatos como (i) a completa identidade dos sócios-proprietários de empresa sucedida e sucessora, (ii) a atuação no mesmo ramo de atividades e (iii) a transferência integral do acervo técnico e humano de empresa sucedida para a sucessora permitem a *desconsideração* da *personalidade jurídica* desta última para estender a ela os efeitos da declaração de inidoneidade aplicada à primeira, já que evidenciado o propósito de dar continuidade às atividades da empresa inidônea, sob nova denominação.

30. No mesmo sentido, temos o enunciado extraído do Acórdão nº 2304/2009-Plenário, que trata de casos de empresas que tenham parentes como sócios, nos seguintes termos:

Enunciado

O instituto da *desconsideração da personalidade jurídica* não pode ter aplicação ampliada ao ponto de permitir a imposição de penalidade a empresa distinta, de propriedade de sócios diferentes, ainda que possuam laços de parentesco. Ainda mais quando a empresa à qual se pretende estender a sanção de inidoneidade tenha sido criada em momento anterior à penalização da outra empresa.

31. Portanto, verifica-se que a desconsideração da personalidade jurídica da empresa JUDKAL para considerar

impedida, também, a empresa IT Serviços esbarraria em pelo menos dois requisitos para a desconsideração, segundo a jurisprudência do TCU: a identidade dos sócios e a transferência integral do acervo técnico e humano da empresa sucedida para a sucessora.

32. Em primeiro lugar, restou provado nos autos que quando a penalidade à empresa IT Serviços foi aplicada o sócio Domingos Rodrigues dos Santos não fazia mais parte do quadro societário dela. Portanto, um dos requisitos estabelecidos pelo TCU - a completa identidade dos sócios da empresa sucedida e sucessora - não estaria presente, pois Domingos Rodrigues dos Santos nem era mais sócio quando da aplicação da penalidade e nem Elias faz parte do quadro societário da JUDKAL.

33. Sobre este ponto o Relatório Final da Comissão entendeu que os demais elementos dos autos albergariam a tese defendida pela CPAR. Vejamos:

**Análise do Argumento 1:** Preliminarmente, impende anotar que a CPAR indicou ao longo do Termo de Indiciamento, tomando-se como base farto levantamento de informações no âmbito do juízo de admissibilidade, diversos fatos que permitiram firmar convicção sobre as condutas imputadas à Indiciada, tais como: identidade de sócios responsáveis pela gestão, atuação no mesmo ramo de empresa, transferência de acervo técnico e identidade de endereço dos estabelecimentos e meios de contato.

O fato de a separação dos sócios ter ocorrido em momento anterior ao processo de penalização não afasta a tese, baseada em evidências e documentos, defendida pela CPAR. A defesa não apresenta maiores argumentos que suportem sua afirmação de "ausência de razoabilidade". Diante do exposto, a CPAR refuta esta argumentação da defesa.

34. Não é o que se depreende dos autos, pois para que a tese da CPAR seja viável seria necessária a aplicação da desconsideração da personalidade jurídica, o que não foi possível de conceber, por falta do adimplemento dos requisitos. Dessa forma, não se pode, conseqüentemente, conceber que tenha havido fraude à licitação pela JUDKAL e pela IT Serviços (que segundo a CPAR teria se utilizado da JUDKAL para participar da licitação), visto que não havia impedimento contra a JUDKAL, restando prejudicada a acusação constante nos presentes autos.

35. Em segundo lugar, não houve transferência integral do acervo técnico de uma empresa para outra. Restou comprovado nos autos que a empresa JUDKAL tinha acervo próprio (Sei nº 1609247 a 1609254), não obstante a polêmica sobre o "empréstimo" de um veículo constante do atestado de capacidade técnica fornecido pela empresa Engetech (Sei nº 1609226).

36. Com efeito, conforme será abordado mais detalhadamente adiante, dentre os quatro veículos apontados no atestado de capacidade técnica, apenas um teria sido compartilhado pela empresa IT Serviços, o que nos faz concluir ser insuficiente para se considerar que tenha havido transferência integral do acervo técnico para a JUDKAL.

37. Portanto, entendemos não ser possível, no presente caso, por insuficiência na comprovação dos requisitos essenciais, a aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica, para que a empresa JUDKALs também fosse considerada impedida. Assim, não sendo ela impedida, não houve fraude no Pregão Eletrônico nº 5/2020, da CGU, nem no Pregão nº 30/2019, realizado pela ANEEL por parte da IT Serviços ou da JUDKAL, não podendo esta última ser penalizada de acordo com os presentes autos.

### II.3. ATUAÇÃO NO MESMO RAMO DE EMPRESA

38. Com relação à atuação no mesmo ramo de empresa, a Comissão, no Termo de Indiciação, discorre que coincidem os códigos da CNAE: 7711000 (locação de automóveis sem condutor), 4923002 (serviço de transporte de passageiros/locação de automóveis com motorista) e 5620101 (fornecimento de alimentos preparados preponderantemente para empresas). Para a JUDKAL, a CNAE 5620101 é principal; as demais, secundárias. Para a IT SERVIÇOS, a CNAE 7711000 é principal; as demais, secundárias.

39. No entanto, conforme apontado pela defesa, de fato, a atuação das empresas em ramos similares não é suficiente, de maneira isolada, para ser considerada como praticada a infração. Para isso, conforme já falado os demais requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica estabelecidos pelo TCU deveriam estar presentes.

40. Além disso, a Comissão ressaltou que "*a licitação de que faz parte a JUDKAL visa à contratação de serviço de transporte de pessoas com van, o que se enquadra na CNAE secundária da licitante (SEI N° 1609271, 1609272, 1609276, 1609278 e 1609079)*". Entretanto, o fato de a contratação de serviço de transporte de pessoas com van se enquadrar em uma atividade secundária da empresa não é um indício forte e suficiente para justificar que a empresa JUDKAL foi criada para burlar o cumprimento da sanção de impedimento de licitar ou contratar com a Administração Pública da empresa IT Serviços. Isso porque, mesmo que a atividade seja secundária, ela consta no contrato social da empresa (SEI nº 1609229), sendo inteiramente cabível utilizá-la nas negociações desta. Diferente seria se a atividade sequer constasse como secundária no contrato social, o que não é o caso dos autos.

### II.4. TRANSFERÊNCIA DE ACERVO TÉCNICO (FATORES DE PRODUÇÃO)

41. No que tange à transferência de acervo técnico, a CPAR argumentou que os atestados de capacidade técnica anexados aos Pregões nº 05/2020 (CGU) e nº 30/2019 (ANEEL) revelam que há compartilhamento de veículos entre as empresas. Conforme a Comissão, o atestado emitido pela empresa Engetech (SEI nº 1609226) contém um rol de automóveis utilizados na prestação de serviços de janeiro de 2018 a junho de 2019. Dentre esses veículos informados, um consta ser de propriedade da IT SERVIÇOS: Renault Duster 1.6, placa [REDACTED] (SEI nº 1609226).

42. Em contrapartida, a defesa da indiciada alega que "*o atestado foi emitido por empresa privada referente a serviços prestados em entre janeiro de 2018 e junho de 2019, não havendo qualquer elemento impeditivo para a execução dos serviços*

dessa forma [...] O único veículo foi utilizado apenas para atender às necessidades de uma empresa particular, decorrente de um contrato de prestação de serviços firmado entre particulares. A indiciada não ofertou o veículo da empresa IT Serviços em qualquer licitação."

43. Nesse contexto, entendo, com a devida vênia, que é desproporcional e insuficiente considerar que a disponibilização de apenas um veículo para a empresa JUDKAL prestar um serviço a um particular seja suficiente para afirmar que houve transferência de acervo técnico de uma empresa para outra com vistas a fraudar licitações.

44. Com efeito, conforme já abordado na presente manifestação, não se trata de transferência integral de acervo técnico de uma empresa para outra. Apenas um veículo dos quatro constantes no atestado de capacidade técnica teriam sido "emprestados". Tal fato pode até ser suficiente para a não habilitação da empresa em um certame, pois tal decisão teria mais capacidade de se sustentar no Poder Judiciário. Por outro lado, aplicar uma desconsideração da personalidade jurídica, em que se transferem os efeitos da penalidade aplicada a outra empresa para considerar a existência de uma fraude ao certame, sem que se perfaçam perfeitamente todos os requisitos, data vênia, é bastante temerário e provavelmente não encontraria guarida no Poder Judiciário, pois feriria de morte o devido processo legal.

45. Conforme já discorrido anteriormente nesta manifestação jurídica, o conjunto probatório dos autos não está concreto o suficiente para afirmar que a empresa JUDKAL foi criada para burlar o cumprimento da sanção de impedimento de licitar ou contratar com a Administração Pública da empresa IT Serviços. No caso específico do argumento da Comissão acerca da transferência de acervo técnico, seria razoável e proporcional considerar que a JUDKAL foi criada com a finalidade de burlar o cumprimento de sanção administrativa imputada à IT Serviços caso tivesse ocorrido a integralidade ou quase integralidade do acervo técnico.

## II.5. IDENTIDADE DE ENDEREÇO DOS ESTABELECIMENTOS E MEIOS DE CONTATO

46. Por fim, no Termo de Indiciação, a Comissão aduz que consta, nos autos, informação da pregoeira da CGU, segundo a qual, ao ligar no telefone informado na proposta da JUDKAL, quem atendeu foi representante ou funcionário da IT SERVIÇOS, ao tempo em que nos contratos as sedes das empresas são em locais distintos (SEI nº 1609250).

47. Na defesa escrita, a indiciada discorreu que "*a 'presunção' de veracidade das informações prestadas pela administração pública são absolutamente relativas e devem guardar relação com seu âmbito de atuação. No caso, acredita-se, as gravações realizadas pelos servidores da CGU são ou devem ser gravadas, mas não existe qualquer áudio que atribua efetiva veracidade à fala constante no e-mail enviado à fiscalização.*"

48. No Relatório Final, a Comissão manteve seu posicionamento, aduzindo que "*essa alegação não merece prosperar. A despeito de a Administração ter presunção relativa de veracidade, a empresa não refutou a afirmação de que o mesmo número de telefone atendia as duas empresas. A tese defendida pela CPAR está coerente com as demais provas dos autos.*"

49. Contudo, com o devido respeito, a alegação da CPAR de que a tese defendida está de acordo com as demais provas dos autos não encontra sustentação nos autos, tendo em vista que, de acordo com o demonstrado anteriormente nesta manifestação jurídica, todos os elementos apontados pela Comissão não são suficientes para a imputação dos atos ilícitos à JUDKAL, principalmente em razão dos requisitos necessários para a desconsideração da personalidade jurídica, que, em tese, impediriam a participação da JUDKAL nos certames.

50. Ademais, no presente caso, em que pese a Administração ter presunção relativa de veracidade, o áudio da ligação seria, se possível, no mínimo, necessário para fazer valer tal presunção, tendo em vista que a CPAR se baseou apenas nele para afirmar que há identidade de endereço dos estabelecimentos e dos meios de contato.

51. Nesse panorama, considerando que o acesso ao áudio não seja mais possível, visto que, de forma geral, ligações telefônicas não costumam ser gravadas, deve-se aplicar os princípios do *in dubio pro reo* e da presunção de inocência ao ente processado JUDKAL SERVIÇOS, não em razão da identidade de endereços, visto que o servidor público possui fé pública, mas em razão da fragilidade dos demais elementos de prova que poderiam autorizar a penalização da indiciada.

## II.6. POSSIBILIDADE DE ABSOLVIÇÃO DA EMPRESA INDICIADA POR INSUFICIÊNCIA DE PROVAS

52. Tendo em vista as considerações delineadas nesta manifestação jurídica, entendo que não há, nos autos, provas suficientes a ensejarem as aplicações de sanção propostas pela Comissão Processante. Ressalte-se que a Comissão apenas apresentou indícios de ilicitude que, ainda assim, não sólidos o suficiente para a condenação da JUDKAL SERVIÇOS, em razão principalmente da ausência dos requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica da empresa IT Serviços.

53. De fato, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União, é inteiramente possível a condenação somente com base em indícios, quando a infração é de tal natureza que deixa pouco ou nenhum vestígio probatório. Cite-se abaixo um precedente do TCU:

### **Acórdão TCU 57/2003, citado no AC 0333-07/15-P**

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 68.006-MG, manifestou o entendimento de que "indícios vários e coincidentes são prova". Tal entendimento vem sendo utilizado pelo Tribunal em diversas situações, como nos Acórdãos-Plenário nºs 113/95, 220/99 e 331/02. **Há que verificar, portanto, no caso concreto, quais são os indícios e se eles são suficientes para constituir prova do que se alega.** (grifou-se)

54. Nesse sentido, de acordo com José Armando da Costa (In: Processo Administrativo Disciplinar – Teoria e Prática. 6ª Ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2010. p. 348.), "*a prova indiciária, desde que bem trabalhada, poderá colaborar bastante*

na elucidação dos fatos. Mas, tratando-se de prova que requer acusada operação de inteligência, aconselha-se muito cuidado e prudência na sua adoção, uma vez que, por qualquer lapso, se poderá chegar a conclusões totalmente inexatas".

55. Portanto, haja vista que, no presente caso, o conjunto probatório não foi suficiente para justificar a condenação da indiciada, bem como que os indícios apontados pela Comissão não foram sólidos e nem corroborados por elementos de convicção mais concretos, entendo que seja possível, em razão dos princípios do *in dubio pro reo* e da presunção de inocência, a absolvição da pessoa jurídica JUDKAL SERVIÇOS por insuficiência de provas.

### III. CONCLUSÃO

56. Ante o exposto, manifesto discordância total pelas conclusões presentes no Relatório Final da Comissão de PAR por entender que as provas dos autos não são suficientes para imputar à pessoa jurídica JUDKAL SERVIÇOS o fato de que esta empresa foi criada ou utilizada para burlar o cumprimento da sanção de impedimento de licitar ou contratar com a União aplicada à empresa IT Serviços.

57. Diante disso, recomenda-se a absolvição da pessoa jurídica indiciada JUDKAL SERVIÇOS e, em consequência, o arquivamento deste Processo Administrativo de Responsabilização de Empresa.

À consideração do Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção.

Brasília, 11 de novembro de 2021.

*[Documento assinado eletronicamente]*  
ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA  
Advogado da União

GABRIELA FIGUEIREDO SOUZA LOPES  
Estagiária

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190106368202042 e da chave de acesso [REDACTED]



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA. Data e Hora: 11-11-2021 09:20. Número de Série: 1748014. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

---

**DESPACHO n. 00762/2021/CONJUR-CGU/CGU**

**NUP: 00190.106368/2020-42**

**INTERESSADOS: JUDKAL SERVICOS DE TRANSPORTE E ALIMENTACAO EIRELI E OUTROS**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE - PAAR**

1. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, o **PARECER n. 00347/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Advogado da União, ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA que analisou o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado em face da pessoa jurídica JUDKAL SERVIÇOS DE TRANSPORTE E ALIMENTAÇÃO EIRELI, CNPJ nº 00.700.484/0001-81., e concluiu, divergindo da Comissão de PAR, que os indícios contra as empresas não eram suficientes para uma condenação.
2. Assim, concordo com o Parecer ora aprovado e manifesto discordância total pelas conclusões presentes no Relatório Final da Comissão de PAR por entender que as provas dos autos não são suficientes para imputar à pessoa jurídica JUDKAL SERVIÇOS o fato de que esta empresa foi criada ou utilizada para burlar o cumprimento da sanção de impedimento de licitar ou contratar com a União aplicada à empresa IT Serviços.
3. Diante disso, recomenda-se a absolvição da pessoa jurídica indiciada JUDKAL SERVIÇOS e, em consequência, o arquivamento deste Processo Administrativo de Responsabilização de Empresa.

Brasília, 23 de novembro de 2021.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA  
PROCURADOR FEDERAL  
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO  
CONJUR/CGU

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190106368202042 e da chave de acesso [REDACTED]

---



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA. Data e Hora: 23-11-2021 15:48. Número de Série: 70940656698289640840343705708. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



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

**DESPACHO n. 00830/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.106368/2020-42**

**INTERESSADOS: JUDKAL SERVICOS DE TRANSPORTE E ALIMENTACAO EIRELI E OUTROS**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE - PAAR**

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO o **PARECER n. 00347/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU.**

2. Ao Apoio Administrativo desta CONJUR, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à CRG e publicação.

Brasília, 21 de dezembro de 2022.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO  
Consultor Jurídico

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190106368202042 e da chave de acesso [REDACTED]



---

Documento assinado eletronicamente por FELIPE DANTAS DE ARAÚJO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAÚJO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 21-12-2022 12:02. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---