



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO FINAL

AO CORREGEDOR-GERAL DA UNIÃO

A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização designada pela Portaria nº 1.862, de 17/08/20, publicada no DOU nº 159, de 19/08/20, da lavra do Corregedor-Geral da União da Controladoria-Geral da União, vem apresentar **RELATÓRIO FINAL**, no qual recomenda a aplicação à pessoa jurídica **JUDKAL SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO E TRANSPORTE EIRELI**, CNPJ nº 00.700.484/0001-81, da pena de multa e publicação extraordinária da decisão condenatória, nos termos do art. 6º da Lei n. 12.846/2013, incisos I e II, respectivamente, e da pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, nos termos do art. 87, IV, da Lei n. 8.666/1993 por: a) fraudar os Pregões CGU nº 05/2020 e ANEEL nº 30/2019; b) subvencionar a prática de atos ilícitos pela empresa IT SERVIÇOS, no âmbito dos pregões supracitados, tornando possível à IT burlar o cumprimento de sucessivas sanções de impedimento de licitar ou contratar com a Administração Pública, vigentes até 07/10/2020; e c) se comportar de modo inidôneo no âmbito dos referidos pregões, incidindo nos atos lesivos tipificados no art. 5º, incisos II, IV, “d” da Lei nº 12.846/2013 e no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, com base nas razões de fato e de direito a seguir explicitadas.

I – BREVE HISTÓRICO

1. A **Judkal** é uma empresa de fornecimento de alimentos preparados preponderantemente para empresas e fornece, entre outros, serviços de transporte de passageiros. (FL. 01 DO SEI Nº 1609271)
2. Em síntese, 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. Na Ata de Julgamento desse Pregão, de 27/04/2020 (SEI 1609265), consta que a 1ª colocada foi a empresa JUDKAL. 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 SERVIÇOS, impedida de contratar com a União até 07/10/2020, e JUDKAL, razão pela qual esta foi inabilitada. Inobstante o vínculo entre a JUDKAL e a IT estar inativo formalmente desde 2017, 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 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 contatada, 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 suportam essa inabilitação.
3. Com base nessa investigação, esta CGU verificou a existência de indícios relacionados às seguintes ações promovidas pela Judkal: a) fraudar o Pregão nº 05/2020, desenvolvido na Controladoria-Geral da União (CGU) e o Pregão nº 30/2019, desenvolvido na Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); b) subvencionar a prática de atos ilícitos pela empresa IT SERVIÇOS, no âmbito dos Pregões CGU nº 05/2020 e ANEEL nº 30/2019, tornando possível à IT burlar o cumprimento de sucessivas sanções de impedimento de licitar ou contratar com a Administração Pública, vigentes até 07/10/2020; e c) se comportar de modo inidôneo no âmbito dos Pregões CGU nº 05/2020 e ANEEL nº 30/2019, incidindo nos atos lesivos tipificados no art. 5º, incisos II, IV, “d” da Lei nº 12.846/2013 e no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, com base nas razões de fato e de direito a seguir explicitadas.(SEI Nº 1609261)
4. Diante disso, em 17/08/2020, esta Controladoria instaurou o presente PAR para responsabilização da Judkal relacionada ao assunto. (SEI Nº 1609364)

II – RELATO

5. Inicialmente, em 17/8/20, o PAR foi instaurado. (SEI N° 1607429)
6. Em 25/8/20, a CPAR iniciou seu funcionamento. (SEI N° 1633069)
7. Em 14/9/20, a CPAR indiciou e intimou a pessoa jurídica JUDKAL. (SEI N° 1633038)
8. Em 13/11/2020, a pessoa jurídica JUDKAL apresentou defesa escrita, especificou provas e apresentou informações e documentos. (SEI N° 1723368)
9. É o sucinto resumo dos fatos.

III – INDICIAÇÃO, DEFESA E ANÁLISE

III.1 – Indiciação

10. Corolário do constitucionalismo global, o atualmente denominado princípio constitucional anticorrupção orienta o direito fundamental, coletivo e transversal à luta contra a corrupção, mal que impõe custos extremamente elevados à população mundial, distorcendo economias, enfraquecendo sociedades e corroendo políticas.

11. Nascida no âmago desse direito, a Lei n° 12.846/2013, integrante dos microssistemas extrapenais anticorrupção e de tutela coletiva, reconhecendo o protagonismo da pessoa jurídica no debate sobre o fenômeno corruptivo, por ser agente multiplicador de valores econômicos, sociais e políticos, definiu institutos com efeitos práticos relevantes para desencorajar atuações negativas e fomentar atuações positivas por parte das empresas, das quais se espera desempenho ativo na árdua tarefa de prevenir e combater a corrupção, visando colaboração efetiva com o fortalecimento da democracia, da república e do Estado de direito nacionais.

12. Com fulcro nessa Lei e nas provas constantes dos autos, a CPAR indiciou a pessoa jurídica JUDKAL, momento em que provou as ações de fraudar os Pregões CGU n° 05/2020 e ANEEL n° 30/2019; subvencionar a prática de atos ilícitos pela empresa IT SERVIÇOS, no âmbito dos pregões supracitados, tornando possível à IT burlar o cumprimento de sucessivas sanções de impedimento de licitar ou contratar com a Administração Pública, vigentes até 07/10/2020; e se comportar de modo inidôneo no âmbito dos referidos pregões. (SEI N° 1633023)

III.2 – Defesa e Análise

13. A pessoa jurídica JUDKAL apresentou defesa escrita, nas quais requereu o afastamento de sua responsabilização. (SEI N° 1723368)

14. Por sua vez, a CPAR realizou análise individual e detalhada de cada um dos argumentos apresentados pela defesa, na qual entendeu que não foram suficientes para afastar a responsabilização da pessoa jurídica JUDKAL.

15. A seguir são apresentados, de forma didática, cada argumento elencado pela defesa da pessoa jurídica JUDKAL acompanhado do respectivo entendimento derivado da análise da comissão.

Argumento 1: A Acusada relata ausência de razoabilidade na conclusão da CPAR no sentido de a JUDKAL atuar para burlar/contornar a penalidade de impedimento aplicada à empresa IT Serviços. Aduz que a separação dos sócios ocorreu em momento anterior ao processo de penalização por divergência de ideias entre os sócios.

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.

Argumento 2: A argumentação da defesa informa que “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”. (Grifou-se)

Análise do Argumento 2: O fato de a indiciada não ter ofertado veículo da empresa IT Serviços em processos licitatórios não exclui o fato de as empresas apresentarem histórico de compartilhamento de fatores de produção, no caso veículo para execução dos serviços de transporte. Na peça de defesa há, inclusive, a confirmação de que realmente houve utilização do veículo, fato que reforça a tese defendida pela CPAR. Diante do exposto, a Comissão refuta esta argumentação da defesa.

Argumento 3: A indiciada desconhece a fala do pregoeiro no sentido de que, ao ligar na Judkal, quem atendeu foi a IT Serviços. Afirma que a presunção de veracidade das informações prestadas pela administração pública são absolutamente relativas e devem guardar relação com seu âmbito de atuação. Por fim, aduz que não existe qualquer áudio que atribua efetiva veracidade à fala constante no e-mail enviado à fiscalização.

Análise do Argumento 3: 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. É de se destacar, ainda, que no documento juntado pela defesa “Sexta Alteração Contratual de Transformação de Sociedade Ltda para EIRELI” (SEI Nº 1701240) o e-mail de contato do único sócio da Acusada, Sr. Domingos, é “elias [REDACTED]”. Elias, como se sabe, é o administrador da empresa IT Serviços. Tal fato reforça o farto arcabouço probatório que embasa o presente processo. Nesse sentido, a Comissão refuta esta argumentação da defesa.

16. Por fim, a Indiciada solicita em sua defesa “a juntada da íntegra dos documentos apresentados no Pregões n. 05/2020 promovido pela CGU e n. 30/2019 promovido pela ANEEL, com vistas a atestar a lisura do procedimento, os recursos apresentados”.

17. O objeto do presente Processo Administrativo de Responsabilização é a burla à pena de inidoneidade e confusão das empresas. Os processos supracitados (pregões), de fato, foram conduzidos dentro do devido processo legal aplicável e produziram os efeitos administrativos decorrentes, ou seja, apresenta-se como fato incontroverso a lisura do certame, sendo objeto alheio a este PAR a apuração dessa ou de eventual equívoco nesse. É, portanto, de conhecimento desta Controladoria que os processos foram conduzidos sem máculas. Considerando que a Indiciada não faz qualquer indicação na peça defensiva do modo pelo qual esses documentos auxiliariam em sua defesa, além do argumento genérico no sentido de “atestar a lisura do procedimento, os recursos apresentados”, não se vislumbra necessidade da juntada desses documentos, pois se configura claramente prova desnecessária, impertinente e protelatória. Os recursos foram refutados pela autoridade competente oportuna e tempestivamente no âmbito dos processos e, por si só, não elidem os atos praticados pela Indiciada. Nesse contexto, a CPAR indefere o pedido formulado pela defesa, por tratar-se de prova desnecessária, impertinente e protelatória.

V – RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL

18. A CPAR recomenda a aplicação à pessoa jurídica JUDKAL da pena de multa e publicação extraordinária da decisão condenatória, nos termos do art. 6º da Lei n. 12.846/2013, incisos I e II, respectivamente, e da pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, nos termos do art. 87, IV, da Lei n. 8.666/1993 por: a) fraudar os Pregões CGU nº 05/2020 e ANEEL nº 30/2019; b) subvencionar a prática de atos ilícitos pela empresa IT SERVIÇOS, no âmbito dos pregões supracitados, tornando possível à IT burlar o cumprimento de sucessivas sanções de impedimento de licitar ou contratar com a Administração Pública, vigentes até 07/10/2020; e c) se comportar de modo inidôneo no âmbito dos referidos pregões, incidindo nos atos lesivos tipificados no art. 5º, incisos II, IV, “d” da Lei nº 12.846/2013 e no art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

V.1 – PENAS

V.1.1 – PENA DE MULTA DO ART. 6º, INC. I, DA LEI Nº 12.846/2013

19. A multa foi calculada com base nas três etapas disciplinadas pelos arts. 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013

c/c arts. 17 a 23 do Decreto nº 8.420/2015 c/c IN CGU nº 1/2015 c/c IN CGU/AGU nº 2/2018 c/c Decreto-Lei nº 1.598/1977 c/c Manual Prático CGU de Cálculo de Multa.

20. Em relação à 1ª etapa, a base de cálculo obtida foi de **R\$ 48.510,43**, decorrente da receita bruta auferida pela empresa em 2019 no valor de R\$ 57.978,28, excluídos os tributos sobre ela incidentes de R\$ 9.467,85, conforme evidenciado na Demonstração do Resultado do Exercício (DRE); (SEI Nº 1771153)

21. No tocante à 2ª etapa, a alíquota foi de **3%**, valor equivalente à diferença entre 4% dos fatores de agravamento e 1% dos fatores de atenuação, conforme descrito a seguir.

22. O valor dos fatores agravantes originou-se da soma de:

i. Continuidade dos atos lesivos: 0,5%, pois a empresa tentou contornar sanção de impedimento de licitar no âmbito do Pregão Eletrônico n. 30/2019 da ANEEL (sessão realizada em 23/01/2020), situação análoga ocorrida no âmbito do Pregão Eletrônico n. 05/2020, da CGU (sessão realizada em 27 de abril de 2020). Assim, considerando-se que os atos lesivos foram praticados dentro de um período de tempo inferior a seis meses, deve ser aplicado o percentual de 0,5%. (SEI 1609265)

ii. Tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica: 2,5%, pois o Sr. Domingos Rodrigues dos Santos é o único sócio da empresa JUDKAL e, portanto, é o administrador da empresa, nos termos da cláusula sétima do ato constitutivo da empresa (SEI 1701240). Logo, os trâmites para participação da empresa nos certames citados neste relatório passam por sua administração.

iii. Interrupção de serviço ou obra: 0%, pois não houve interrupção de serviço ou obra.

iv. Situação econômica da pessoa jurídica: 1%, pois, em que pese a RFB informar não dispor desses dados (SEI 1771823), eles encontram-se disponíveis nos autos do presente processo. Segundo as informações disponibilizadas, a empresa apresentou índice de Solvência Geral - SG e de Liquidez Geral - LG superiores a um. Além disso, apresentou lucro líquido no último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo. (SEI 1771153)

v. Reincidência: 0%, pois não há ocorrência de nova infração, tipificada como ato lesivo pelo art. 5º da Lei n. 12.846/2013, em menos de cinco anos, contados da publicação do julgamento da infração anterior.

vi. Valor do contrato: 0%, pois não há contratos mantidos ou pretendidos com o órgão ou entidade lesada na data da infração

23. O valor dos fatores atenuantes originou-se da soma de:

i. Não consumação da infração: 1%, pois a empresa não atingiu a finalidade pretendida com as condutas que teve nos certames.

ii. Comprovação de ressarcimento do dano: 0%, pois não houve ressarcimento do dano.

iii. Grau de colaboração da pessoa jurídica: 0%, pois não houve apresentação de documentos e/ou informações além do necessário ao estrito exercício do direito de defesa e contraditório.

iv. Comunicação espontânea do ilícito: 0%, pois não houve comunicação espontânea pela pessoa jurídica antes da instauração do presente Processo Administrativo de Responsabilização acerca da ocorrência do ato lesivo.

v. Programa de integridade: 0%, pois a pessoa jurídica não apresentou programa de integridade.

24. Após identificada a alíquota de **3%**, chega-se na 3ª etapa, a qual consiste no cálculo da multa preliminar, cujo valor será o resultado da multiplicação dessa alíquota pela base de cálculo obtida na 1ª etapa, abaixo descrito:

Multa Preliminar = R\$ 48.510,43 x 3% = R\$ 1.455,31

Nesse sentido, considerando-se que o caso concreto não se enquadra em um contexto que permite calcular o valor de vantagem auferida ou pretendida, além de não se aplicar o limite mínimo definido no parágrafo único, art. 22, do Decreto n. 8.420/2015, pois foi utilizado o critério do valor do faturamento bruto, a multa a ser aplicada à pessoa jurídica JUDKAL resta fixada em **R\$ 1.455,31 (mil e quatrocentos e cinquenta e cinco reais e trinta e um centavos)**.

V.1.2 – PENA DE PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO ADMINISTRATIVA SANCIONADORA DO ART. 6º, INC. II, DA LEI Nº 12.846/2013

25. A publicação extraordinária foi calculada com base nos arts. 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 c/c art. 24 do Decreto nº 8.420/2015 c/c Manual CGU de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas.

26. As peculiaridades do caso concreto, considerando-se a alíquota final incidente sobre a base de cálculo da multa no percentual de 3%, evidenciam que o prazo da publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora deve ser de 45 dias.

27. Portanto, a pessoa jurídica JUDKAL deve promover a referida publicação, na forma de extrato de sentença, a suas expensas, cumulativamente:

- em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;
- em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de **45 dias**;
- em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de **30 dias**.

V.1.3 – PENA DE DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR OU CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ART. 87, INC. IV, DA LEI Nº 8.666/1993

28. A JUDKAL praticou atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação e demonstrou não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados, incidindo nos atos lesivos tipificados nos incisos II e III do artigo 88 da Lei de Licitações.

29. A declaração de inidoneidade é recomendada com base nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.666/1993 c/c as orientações do Manual CGU de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas.

30. As peculiaridades do caso concreto evidenciam que a JUDKAL atuou de modo a subvencionar a prática de atos ilícitos pela empresa IT SERVIÇOS, no âmbito dos Pregões CGU nº 05/2020 e ANEEL nº 30/2019, tornando possível à IT burlar o cumprimento de sucessivas sanções de impedimento de licitar ou contratar com a Administração Pública, vigentes até 07/10/2020; além disso, se comportou de modo inidôneo no âmbito dos referidos pregões. Nesse sentido, cometeu conduta que demanda a declaração de inidoneidade.

31. Portanto, a pessoa jurídica JUDKAL deve ficar impossibilitada de licitar ou contratar com o poder público até que passe por um processo de reabilitação, no qual deve comprovar cumulativamente o escoamento do prazo mínimo de 2 anos sem licitar e contratar com a administração pública contados da data da aplicação da pena, o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e a superação dos motivos determinantes da punição.

VI – CONCLUSÃO

32. Em face do exposto, com fulcro nos arts. 12 e 15 da Lei nº 12.846/2013 c/c art. 9º, pars. 4º e 5º, do Decreto nº 8.420/2015 c/c art. 21, par. único, inc. VI, alínea “b”, item 4, e art. 22 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, a Comissão decide:

- a) recomendar a aplicação, à empresa JUDKAL, da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 87, IV, da Lei nº 8.666/93;
- b) recomendar a aplicação, à empresa JUDKAL, da pena de multa no valor de R\$ 1.455,31;
- c) recomendar a aplicação, à empresa JUDKAL, da pena de publicação extraordinária da Decisão Administrativa Sancionadora, em razão da prática de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013, conforme item 24 deste relatório;
- d) propor à autoridade instauradora o envio de expediente dando conhecimento ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União para análise quanto à pertinência da responsabilização judicial das pessoas jurídicas;
- e) para os fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei nº 12.846/2013 e também considerando a previsão constante em seu §3º, de Art. 6º, a Comissão de PAR destaca a identificação dos seguintes

valores:

- i. Valor do dano à Administração: não foi identificado na documentação acostada aos autos.
- ii. Valor das vantagens indevidas pagas a agentes públicos: não foi identificado na documentação acostada aos autos.
- iii. Valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração: não foram identificados na documentação acostada aos autos.

f) lavrar ata de encerramento dos trabalhos; e

g) encaminhar o PAR à autoridade instauradora.



Documento assinado eletronicamente por **GILMAR RODRIGUES POSSATI JUNIOR, Presidente da Comissão**, em 08/01/2021, às 11:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **ERICA BEZERRA QUEIROZ RIBEIRO, Membro da Comissão**, em 08/01/2021, às 11:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador [REDACTED] e o código CRC [REDACTED]

Referência: Processo nº 00190.106368/2020-42

SEI nº 1789297