



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

DESPACHO n. 00430/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.106368/2020-42

INTERESSADOS: JUDKAL SERVICOS DE TRANSPORTE E ALIMENTACAO EIRELI E OUTROS

ASSUNTOS: PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO EM PAR

1. Divirjo e deixo de aprovar o **PARECER n. 00214/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Advogado da União ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, pelos motivos a seguir expostos:

1. RELATÓRIO

2. O presente Processo Administrativo de Responsabilização - PAR foi instaurado em 19 de agosto de 2020, por meio da Portaria nº 1.862, de 17 de agosto de 2020 (SEI nº 1609364), para apurar irregularidades cometidas pela pessoa jurídica **JUDKAL SERVIÇOS DE TRANSPORTE E ALIMENTAÇÃO EIRELI**, CNPJ nº 00.700.484/0001-81, em processo licitatório, e que foram praticadas com o intuito de fraudar contratos administrativos com a ANEEL e a CGU.

3. À acusada foi imputada a prática das seguintes irregularidades (SEI 1789297):

- Conduta 1 - Fraude aos pregões nº 05/2020 (CGU) e nº 30/2019 (ANEEL);
- Conduta 2 - Subvenção à prática de atos ilícitos pela empresa IT Serviços nos Pregões nº 05/2020 (CGU) e nº 30/2019 (ANEEL);
- Conduta 3 - Comportamento inidôneo no âmbito dos pregões supracitados.

4. Conforme narrado no Relatório Final (SEI nº **1789297**):

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.

5. Ou seja, **considerando que o dono da JUDKAL era sócio da empresa IT SERVIÇOS, são inúmeros os indícios de que a JUDKAL ajudou a empresa IT a burlar o cumprimento de sucessivas sanções sofridas pela IT de impedimento de licitar ou contratar com a Administração Pública, vigentes até 07/10/2020.**

6. Após regular instrução, com contraditório e ampla defesa, a CPAR, considerando a lesividade dos atos praticados pela acusada, sugeriu a aplicação das seguintes penalidades:

- a. Multa no valor de R\$ 1.455,31, com fundamento no artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, c/c com o artigo 15, inciso I, do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015;
- b. Publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, com fundamento no artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, c/c com o artigo 15, inciso II, do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, a ser cumprida: 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;
- c. Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do inciso IV do artigo 87 da Lei nº 8.666/1993, em relação à qual a empresa 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.

7. O Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União proferiu julgamento, decidindo pela aplicação das penas sugeridas pela CPAD, conforme Decisão nº 414, de 30 de dezembro de 2022, publicada no Diário Oficial da União nº 1, de 02 de janeiro de 2023, Seção 1, pg. 1 (SEI 2643270). Observe-se que o Ministro discordou da posição externada pela Consultoria Jurídica da CGU à época, por entender pela existência de suficiência de indícios e provas da prática dos fatos ilícitos. Com efeito, à época não percebi a presença destes indícios que agora percebo claramente e por isso mudo a posição que externei no meu despacho naquela ocasião.

8. Em 11 de janeiro de 2023, foi protocolado pedido de reconsideração formulado pela acusada, direcionado ao Ministro de Estado da CGU, com pedido de recebimento em seu efeito suspensivo.

9. O senhor Secretário de Integridade Privada, por meio do Despacho SEI nº 2842105, entendeu pelo conhecimento e indeferimento do pedido de reconsideração.

10. Tempestivo o pedido, como demonstrado no PARECER n. 00214/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, passemos à análise do mérito do processo administrativo de responsabilização e dos motivos da nossa divergência com o parecerista.

2. FUNDAMENTAÇÃO

11. Como demonstrado no Despacho do Secretário da Secretaria de Integridade Privada - SIPRE, desta Controladoria-Geral da União, apesar de não haver uma prova literal da responsabilidade da empresa, **há diversos indícios que, somados, se transformam em prova dos atos ilícitos.**

12. Com efeito, pelos motivos expostos pelo sempre brilhante Secretário da SIPRE, Marcelo Pontes Viana, analisando cada um dos argumentos da defesa, vemos que eles não procedem e que são fortes os indícios de favorecimento da JUDKAL à IT SERVIÇOS, mesmo porque fica claro que são empresas irmãs, desmembradas para que a JUDKAL pudesse minorar os efeitos da condenação aplicada à IT SERVIÇOS.

13. **O argumento 1 da defesa** sustenta que a “fé pública” dos agentes da Administração é relativa e que, por isso, “*deveria haver uma prova apta a corroborar que o telefone para o qual foi indicado se refere à empresa JUDKAL*”. Ponderou ainda que esse ponto já havia sido suscitado na defesa escrita, tendo a CPAR, no Relatório Final, simplesmente afirmado, a esse respeito, “*que as razões não devem prosperar, pois não houve a alegação de que as empresas não utilizam o mesmo telefone*”. Prosseguiu a defesa: “*aqui, vê-se uma questão de inteligência quanto ao que está escrito na defesa, pois afirma-se que o telefone para o qual foi discado era da Judkal e que o funcionário não se identificou como sendo da IT*”.

14. Verifica-se que em que pese seja conferida presunção relativa à fé pública do agente estatal, esta presunção de veracidade do que ele diz precisa ser afastada por outros elementos de prova. Não basta apenas se alegar que por ser “relativa” ela não tem efeito nenhum. Ademais, mesmo possuindo apenas uma presunção “relativa” de veracidade, não se pode desconsiderar uma prova apenas porque ela tem o caráter testemunhal. É no mínimo estranho que o telefone da Judkal se confunda com o da IT quando se liga para ela num processo em que se discute justamente que ambas estão unidas para que a primeira minore os efeitos da condenação aplicada à segunda. Esse fato, neste tipo de processo, se afigura como evidente indício de irregularidade. Ademais, essa prova não está sendo utilizada de maneira isolada, mas sim corrobora os diversos outros indícios apresentados no caso. Rejeito, pois, o argumento da defesa.

15. Em relação ao **argumento 2**, aduziu a condenada que a CPAR teria trazido para o Relatório Final um novo elemento de acusação que não havia sido discutido anteriormente nos autos. Tal elemento seria o fato de que na Sexta Alteração contratual da JUDKAL constava que o email de contato do sócio DOMINGOS era [REDACTED]. Sobre a questão, explanou a defesa ter se tratado “*de mero erro material corrigido ao se lançar os dados no cadastro da pessoa jurídica*”, esclarecendo ainda que no momento da saída da empresa IT SERVIÇOS, DOMINGOS teria se utilizado do mesmo contador para fazer a alteração contratual na JUDKAL, frisando que não existe qualquer registro de que o referido e-mail informado erroneamente na alteração contratual tenha sido efetivamente por ele utilizado. Para corroborar sua alegação, a defesa mostrou que o e-mail que consta no cadastro da JUDKAL (Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral) é [REDACTED].

16. Conforme constante na Nota Técnica 718 (1882060), “*o elemento juntado pela defesa e mencionado no Relatório não traz fato novo ou tem o condão de agravar a situação da indiciada, mas apenas corrobora e complementa elementos previamente existentes nos autos. Na inexistência de prejuízo à indiciada em decorrência de elemento trazido pela própria, entendemos que a conduta da Comissão tampouco merece reparo*”.

17. Vê-se que a defesa claramente tenta atacar individualmente as provas apresentadas em seu desfavor, tentando demonstrar que não seriam suficientes para demonstrar a ilicitude da sua conduta, contudo, ao analisar-se o conjunto probatório dos autos resta claro que esses são congruentes e apontam na mesma direção, qual seja, a utilização da JUDKAL para burlar a penalidade da IT SERVIÇOS. Cada um dos indícios coligidos aos autos talvez não fossem mesmo capazes de, individualmente, formar uma convicção pela condenação da JUDKAL. Mas a questão é que **todos os vários indícios juntos e somados formam uma prova robusta da inidoneidade da empresa.**

18. Em relação ao **argumento 3** a JUDKAL afirmou: a) que não haveria identidade de sócios, *in casu*, uma vez que o sócio DOMINGOS (JUDKAL) deixou a IT Serviços em 2017, “por motivos justificáveis”; b) que não houve transferência de acervo técnico da IT SERVIÇOS para a JUDKAL, tendo existido apenas a locação de 1 (um) veículo da IT SERVIÇOS para que fosse alocado em um determinado contrato da JUDKAL. Ressaltou a processada, a esse respeito, que, em outras oportunidades, também utilizou veículos locados de outras empresas para atender a seus clientes; c) que não há ou houve identidade de endereço e de meios de contato entre as duas empresas; e d) quanto à atuação no mesmo ramo, justificou que isso era uma consequência lógica, já que o know-how do sócio retirante da IT SERVIÇOS era o da locação de veículos, frisando que nada impedia a participação da JUDKAL no mesmo ramo da IT SERVIÇOS, contanto

que não participassem da mesma licitação. Pontuou que a JUDKAL teve um período de amadurecimento até poder participar de boas licitações, o que ocorreu somente no ano de 2019, e informou que, de lá pra cá, a processada participou de diversas licitações. Só no ano de 2020, segundo a processada, ela participou de 71 (setenta e um) procedimentos licitatórios homologados, 9 (nove) dos quais se deram após o término da vigência da penalidade de impedimento aplicada à empresa IT SERVIÇOS. Esse fato, propugna a processada, corrobora a tese de que a JUDKAL não foi criada para substituir a IT SERVIÇOS nos certames.

19. Mais uma vez a defesa tenta atacar individualmente as provas apresentadas em seu desfavor tentando demonstrar que não seriam suficientes para demonstrar a ilicitude da sua conduta, contudo, ao analisar-se o conjunto probatório dos autos resta claro que esses são congruentes e apontam na mesma direção da utilização da JUDKAL para burlar a penalidade da IT SERVIÇOS.

20. Nesse ponto, importante frisar os elementos de prova carreados no processo que corroboram a tese de que a JUDKAL foi utilizada para burlar a penalidade aplicada a IT SERVIÇOS, conforme trecho do Termo de Indiciação (1650438):

a. Identidade de sócios responsáveis pela gestão: 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. Formalmente, não há coincidência dos quadros societários desde 16/02/2017, quando ocorreu a saída de Domingos do quadro societário da IT SERVIÇOS. Não obstante, Domingos e Elias são supostamente meios-irmãos pelo lado materno [REDACTED]. 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. Ademais, impende anotar outro elemento de convicção constante dos autos que indica a atuação da JUDKAL como sucessora da IT SERVIÇOS para o fim de fugir à sanção impeditiva de contratação imposta à primeira. Conforme mencionado no Despacho nº 031/2020-SLC/ANEEL (SEI Nº 1609255), a JUDKAL havia sido convocada, em 2019, para apresentação de proposta em sede de pregão conduzido no âmbito da ANEEL. O pregoeiro daquela agência, após solicitar a documentação quanto à capacidade técnica da JUDKAL, identificou que a empresa havia apresentado receita zero nos anos anteriores ao pregão.

Ademais, a JUDKAL encaminhou cópia de dois certificados de registro de veículos. Após diligência, verificou-se que tais veículos haviam sido adquiridos de uma terceira empresa: a ITALIAN Alimentos. Essa empresa é gerida por Edina Maria Teixeira dos Santos (CPF nº [REDACTED]). Edina figura como empregada da IT SERVIÇOS, e, reciprocamente, Elias Ferreira é empregado da ITALIAN. Edina e Elias têm domicílio igual e, conforme sustentado nos autos, é provável que Elias e Edina sejam cônjuges ou companheiros. (SEI Nº 1609079)

b. Atuação no mesmo ramo de empresa: 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. Nota-se 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 Nº 1609271, 1609272, 1609276, 1609278 e 1609079)

c. Transferência de acervo técnico (fatores de produção): atestados de capacidade técnicas anexados aos pregões supracitados revelam que há compartilhamento de veículos entre as empresas. 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).

d. Identidade de endereço dos estabelecimentos e meios de contato: 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).

21. Ora bem, o fato de ser esperado que um sócio que saia de uma empresa permaneça atuando no mesmo ramo, não afasta a responsabilidade da JUDKAL neste caso, porque é de se notar que **o sócio que se desligou da IT para fundar a JUDKAL, além de ser meio-irmão do dono da IT, o fez quando a condenação da IT já era por esta esperada, apenas dois meses antes de ser publicada a condenação que a impedia de licitar e contratar com a Administração Pública.** Assim, tal desligamento da IT para fundar outra empresa com atuação no mesmo ramo passa, diante destas circunstâncias, a ser indício cabal de que, no fundo, ao menos um dos objetivos da fundação da JUDKAL era burlar a condenação que a IT recebeu. **Se somarmos a isso o fato de que ao ligar para a JUDKAL atende uma funcionária da IT e de que serviços foram prestados pela JUDKAL com recursos da IT, forma-se um robusto conjunto probatório.**

22. O problema da cisão de empresa que se torna impedida de contratar com a Administração Pública para se tentar burlar a condenação é questão muito séria que precisa, deve e continuará a ser atacada pela Administração que não permitirá, nem neste, nem em casos futuros, que tal burla à condenação se concretize com este tipo de subterfugio.

23. Adicionalmente, no curso do PAR surgiu novo elemento a corroborar os indícios acima, o qual restou exposto no relatório final da CPAR, qual seja:

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 [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.

24. Desse modo, constata-se que há elementos suficientes a embasar a manutenção da decisão do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União de condenação da pessoa jurídica.

25. Em relação ao **argumento 4**, sustentou a JUDKAL que “*não existe lei que proíba uma empresa locar, pegar emprezado, por comodato, comprar ou obter, por qualquer outro meio, um veículo para utilizá-lo em determinada licitação, mesmo que esse veículo pertença a empresa da qual fazia parte o sócio da empresa beneficiada por essa utilização*”. Salientou ainda que do ponto de vista negocial é muito mais fácil e menos burocrático utilizar o veículo dessa empresa do que de qualquer outra, lembrando que o liame entre a JUDKAL e a IT SERVIÇOS se refere a esse único veículo, não se tendo identificado outros veículos ou a utilização dos mesmos computadores, pessoal, estrutura física ou qualquer outro elemento que possa, de fato, comprovar a “transferência” de acervo técnico de uma para a outra.

26. Veja-se que a defesa continuar a atacar individualmente os elementos de prova encontrados sem considerar o conjunto probatório em seu desfavor. Ela finge não perceber que neste último exemplo, v. g., ele é apenas mais um indício que sozinho pouco significaria, mas que somado a outros indícios leva à conclusão que o Ministro da CGU chegou para aplicar a condenação ora atacada.

27. Em seu pedido de reconsideração resta exposto manifestações da própria defesa mostrando a relação umbilical entre as duas JUDKAL e a IT SERVIÇOS, seguem trechos exemplificativos:

· Utilização de mesmo contador para as duas empresas: “*Trata-se de mero erro escusável, pois no momento da saída da empresa IT SERVIÇOS o Sr. Domingos se utilizou do mesmo contador para fazer a alteração contratual na empresa Judkal*”.

· A Judkal atua no mesmo ramo da IT para aproveitar o know-how da IT: “*O Sócio Domingos (Judkal) deixou a sociedade empresarial IT Serviços em 2017 por motivos justificáveis. A atuação no mesmo ramo era uma consequência lógica, eis que o know-how do sócio retirante da IT Serviços era o da locação de veículos. Nada impedia a participação da empresa no mesmo ramo desde que não participassem da mesma licitação.*”

28. Ora, esse conjunto de elementos ilustram a dimensão da relação entre as duas pessoas jurídicas. Essa relação acaba demonstrando que a JUDKAL apresenta-se como sucessora nos negócios da IT Serviços.

29. Por fim, em relação ao **argumento 5**, a JUDKAL alegou que sua conduta não causou qualquer prejuízo à Administração Pública, o que permitiria aplicar uma penalidade mais branda, em atenção aos princípios da razoabilidade e

da proporcionalidade, caso não sejam acatados os argumentos anteriores. A defesa destacou, por exemplo, a penalidade de advertência ou a própria penalidade de impedimento de licitar e contratar com a União, mas com um período mais compatível com o verdadeiro impacto que essa situação trouxe para o erário, como o impedimento de licitar por 1 (um) mês.

30. A análise de proporcionalidade foi efetuada pela CPAR e pelo Ministro de Estado da CGU no seu julgamento ao aplicar multa em percentual de apenas 3% dentro, do escopo de 0,1% a 20%, bem como fixar em 45 dias a publicação extraordinária em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em um escopo de até 180 dias. Portanto, rejeitam-se os argumentos da defesa também neste ponto.

31. E rejeitamos os argumentos da defesa, em conclusão, porque **é tese consolidada nesta CONJUR/CGU, e também nos tribunais e no STF, que a soma de indícios é prova robusta.** E no caso são muitos os indícios, como visto acima.

32. Levando-se em conta que nas infrações imputadas à petionante os indícios ganham um valor ainda maior na valoração das provas, dado mesmo a impossibilidade de, nestes casos, haver uma confissão documental da empresa de que foi criada para burlar a condenação de outra, é absolutamente coerente a conclusão de que efetivamente a JUDKAL, em conluio com sua irmã IT SERVIÇOS, burlou o cumprimento de sucessivas sanções lançadas contra a IT de impedimento de licitar ou contratar com a Administração Pública

33. A conclusão de que efetivamente a conduta foi praticada pela investigada, desta forma, não decorre exclusivamente de uma prova isolada. As imputações postas no termo de indicição foram confirmadas por indícios externos que, conjuntamente considerados, constituem prova suficiente para a condenação.

34. Corroboram com a conclusão da CPAR as lições do Professor Ivo Gico, para quem alguns elementos específicos apontam para a existência de conluio e favorecimento da JUDIKAL à IT SERVIÇOS.

a) reuniões entre concorrentes; b) oportunidades de comunicação; c) existência de um motivo racional para o comportamento coletivo das representadas; d) atitudes contrárias aos próprios interesses das representadas, em função de uma ação coletiva; e) fenômeno de mercado que não pode ser racionalmente explicado a não ser como fruto de ação concertada; f) registros de colusões passadas das representadas em violação ao Direito Concorrencial; g) evidências de encontros entre as empresas ou outras formas de comunicação direta entre os alegados conspiradores; h) utilização de práticas facilitadoras de colusão por parte das representadas; i) características estruturais da indústria que complicam ou facilitam o afastamento da concorrência; j) e fatores de desempenho da indústria que sugerem a dedução de colaboração horizontal. (GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. Cartel – Teoria Unificada da Colusão. São Paulo: Lex Editora, 2007, p. 368-369.)

35. Curiosamente, diversos dos fatores citados pelo Professor Ivo Gico Junior estão presentes no caso em tela.

36. É notório que o conluio, como o observado nesses autos, são acordos secretos por natureza, de modo que seus integrantes evitam, ao máximo, deixar rastros. **Exigir a prova direta da conduta equivaleria a aceitar a impunidade e, conseqüentemente, incentivar a prática ilícita.**

37. Até mesmo uma condenação penal, que reconhecidamente possui parâmetros probatórios mais elevados, pode ocorrer com base na chamada prova indiciária:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. PREVENÇÃO. CRITÉRIO PARA FIXAÇÃO DA COMPETÊNCIA FUNCIONAL (ART. 83 DO CPP). NECESSIDADE DE DECISÃO MERITÓRIA DO ÓRGÃO PREDECESSOR. SÚMULA Nº 706 DO STF. CONDENAÇÃO COM BASE EM PROVA INDICIÁRIA. LEGITIMIDADE. HABEAS CORPUS SUBSTITUTIVO DE RECURSO ORDINÁRIO CONSTITUCIONAL. INADMISSIBILIDADE. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA JULGAR HABEAS CORPUS: CF, ART. 102, I, “D” E “I”. ROL TAXATIVO. (...)

A força instrutória dos indícios é bastante para a elucidação de fatos, podendo, inclusive, por si própria, o que não é apenas o caso dos autos, conduzir à prolação de decreto de índole condenatória, quando não contrariados por contraindícios ou por prova direta. Doutrina: MALATESTA, Nicola Framarino dei. A lógica das provas em matéria criminal. Trad. J. Alves de Sá. Campinas: Servanda Editora, 2009, p. 236; LEONE, Giovanni. Trattato di Diritto Processuale Penale. v. II. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1961. p. 161-162; PEDROSO, Fernando de Almeida. Prova penal: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 90-91. Precedentes: AP 481, Relator: Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2011; HC nº 111.666, Relator: Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 08/05/2012; HC 96062, Relator: Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, julgado em 06/10/2009. (HC 97781, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 26/11/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-051 DIVULG 14-03-2014 PUBLIC 17-03-2014)

38. Com efeito, nos termos do art. 239 do Código de Processo Penal “*considera-se indícios a circunstância conhecida e provada que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias*”.

39. Na mesma linha, é o entendimento de Maria Tereza Rocha de Assis Moura: “*indício é todo rastro, vestígio, sinal e, em geral, todo fato conhecido, devidamente provado e suscetível de conduzir ao conhecimento de fato desconhecido, a ele relacionado, por meio de operação de raciocínio*”.

40. A enumeração dos elementos que levaram à condenação da empresa apontam para indícios múltiplos, concatenados e com elementos positivos de credibilidade que configuram o ato ilícito reprovado pela legislação.

41. Merece também menção as lições da ex-Conselheira do CADE, a Dra. Ana Frazão, formuladas em relação especificamente às infrações à ordem econômica, mas que podem integralmente ser aplicadas ao caso em tela:

“77. Nesse contexto, mostra-se de fundamental relevância o recurso a provas indiciárias e circunstanciais que, ainda que de forma indireta, sejam capazes de constituir **um conjunto suficientemente robusto para gerar um convencimento por parte da autoridade julgadora no sentido da configuração do ilícito.** Sem o recurso a provas dessa natureza, a legislação repressiva acabaria por se tornar de todo inefetiva, deixando passar incólumes práticas altamente lesivas à economia e aos consumidores.

(Voto no processo administrativo nº 08012.004039/2001-68, sessão do dia 22 de maio de 2013)

42. Foi exatamente este o entendimento encampado pela Comissão que conduziu este processo, bem como do Diretor da SIPRE, Marcelo Pontos Viana, do Ministro da CGU, à época, e é o entendimento desta CONJUR hoje e desde sempre.

3. CONCLUSÃO

43. Desta forma, estando a conclusão alcançada pela CPAR aderente às provas dos autos, e sendo a penalidade de inidoneidade adequada à conduta praticada pela recorrente, não há razões para a reforma da decisão.

44. Não se vislumbra, outrossim, a existência de fato novo apto a modificar a Decisão nº 414, de modo que os argumentos apresentados em sede de pedido de reconsideração não foram suficientes para afastar as penalidades administrativas impostas.

45. Vale destacar, inclusive, que a empresa IT SERVIÇOS também foi apenada pela CGU nos autos do PAR nº 00190.106472/2020-37, cuja decisão administrativa sancionadora foi proferida em 30/12/2022 (publicada no D.O.U. de 02/01/2023), **não havendo interposição de recurso pela defesa.**

46. Ante o exposto, entendo que há nos autos elementos suficientes da prática de atos ilícitos pela empresa JUDKAL, tal qual apontado pelo Relatório Final da Comissão de PAR e na decisão pelo Ministro da CGU, que justificam

a manutenção das sanções administrativas aplicadas.

47. À consideração superior, com sugestão de encaminhamento ao Ministro da CGU para julgamento do pedido de reconsideração e seu indeferimento.

Brasília, 16 de novembro de 2023.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA
CONJUR/CGU

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

[REDACTED] Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 22-11-2023 21:17. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00338/2023/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. Por divergir do seu conteúdo, deixo de aprovar os termos do Parecer nº. 00214/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aderindo às razões postas no Despacho nº. 00430/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, como posicionamento final desta Consultoria Jurídica, em consonância com o Despacho Sei nº. 2842105, do Secretário de Integridade Privada.

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

Brasília, 23 de novembro de 2023.

FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA
CONSULTOR JURÍDICO/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 6393ca48



Documento assinado eletronicamente por FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, 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 1346862299 e chave de acesso 6393ca48 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-11-2023 12:52. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
