



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO SIPRI

1. Trata-se de pedido de reconsideração apresentado pela empresa JUDKAL SERVIÇOS DE TRANSPORTE E ALIMENTAÇÃO EIRELI (CNPJ nº 00.700.484/0001-81), em face da Decisão nº 414 (2641281) que aplicou as penalidades de multa no valor de R\$ 1.455,31; publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora; e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.
2. O presente processo foi instaurado, em síntese, para apurar supostas irregularidades cometidas pela empresa JUDKAL, consistentes em: (i) fraudar os Pregões nº 05/2020 (CGU) e nº 30/2019 (ANEEL); (ii) subvencionar a prática de atos ilícitos pela empresa IT SERVIÇOS CORPORATIVOS, COMÉRCIO E EMPREENDIMENTOS EIRELI (CNPJ nº 01.711.147/0001-52) no âmbito dos pregões mencionados, tornando possível à IT SERVIÇOS burlar o cumprimento de sucessivas sanções de impedimento de licitar ou contratar com a Administração Pública, vigentes até 07/10/2020; e (iii) comportar-se de modo inidôneo no âmbito dos pregões citados.
3. Conforme narrado no Relatório Final (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.
4. Levado o processo à consideração do Sr. Ministro de Estado da CGU, este acatou a recomendação constante do Relatório Final da CPAR e decidiu pela aplicação das sanções de multa, publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e da declaração de inidoneidade (2641281). Frise-se que, em sua decisão, o Ministro discordou da posição externada pela Consultoria Jurídica da CGU, por entender pela existência de suficiência de indícios e provas da prática dos fatos ilícitos.

5. Interposto pedido de reconsideração por parte da empresa (2783014), a matéria foi analisada pela Diretoria de Responsabilização de Entes Privados, que opinou pelo provimento do recurso e, conseqüentemente, pela revisão da decisão inicial e arquivamento da matéria.

6. Em que pese os fundamentos constantes da Nota Técnica nº 1799/2023/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (2830724), aprovada pelos Despachos CGIPAV (2841404) e DIREP (2842062), entendo que o pedido de reconsideração não deve ser acolhido, pelos motivos que passo a expor, analisando cada um dos argumentos da defesa.

7. Em relação ao **argumento 1**: a “fé pública” dos agentes da Administração é relativa e que, por isso, “*deveria haver uma prova apta a corroborar com isso eis 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*”.

8. Verifica-se que em que pese seja conferida presunção relativa à fé pública do agente público, não se pode desconsiderar uma prova ainda que conferindo o caráter de testemunha. Ademais, essa prova não está sendo utilizada de maneira isolada e sim corrobora os diversos indícios apresentados no caso. Rejeito, pois, o argumento da defesa.

9. Em relação ao **argumento 2**: Aduziu a processada que a CPAR teria trazido para o Relatório Final um novo elemento de acusação que não havia sido discutido anteriormente nos autos. Dito 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].

10. 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*”.

11. Outrossim, 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.

12. Em relação ao **argumento 3**: A processada afirmou: a) que não há 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.

13. 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, qual seja a utilização da JUDKAL para burlar a penalidade da IT SERVIÇOS.

14. Nesse ponto, importante frisar os elementos de prova carreados no processo que corroboram a tese de que a JUDKAL foi a empresa 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. [REDACTED]

[REDACTED] (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).

15. 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.

16. 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.

17. Em relação ao **argumento 4**: Sustentou a processada que “*não existe lei que proíba uma empresa locar, pegar empregado, 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.

18. Em que pese a defesa continuar a atacar individualmente os elementos sem considerar o conjunto probatório em seu desfavor, em seu pedido de reconsideração resta exposto manifestações da própria defesa mostrando a relação imbricada 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.*”

19. Ora, esse conjunto de elementos justamente 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.

20. Em relação ao **argumento 5**: Por fim, asseverou a processada 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.

21. 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.

22. Dessa forma, não se vislumbra 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.

23. 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.

24. 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.

25. Sugere-se, pois, o conhecimento do pedido de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento.

26. Encaminhem-se os autos à CONJUR/CGU para manifestação jurídica prévia ao julgamento do Sr. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, nos termos do artigo 24 da IN CGU nº 13/2019.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO PONTES VIANNA**, **Secretário de Integridade Privada**, em 11/08/2023, às 15:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

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

---

**Referência:** Processo nº 00190.106368/2020-42

SEI nº 2842105