



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

PARECER Nº 00053/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.104770/2022-54

INTERESSADOS: EMPRESAS R2 RADIOFUSÃO, SEMPRE ALERTA E AGROSERVICE

ASSUNTO: PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

EMENTA: Processo Administrativo de Responsabilização – PAR. Pedido de Reconsideração visando à reforma da decisão que aplicou as penalidades de multa, publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e impedimento de licitar ou contratar com a União. Ausência de fatos novos, provas em sentido diverso ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência das recorrentes. Parecer pelo conhecimento e pelo indeferimento do pedido.

Observação: “Manifestação sujeita à restrição de acesso, enquanto documento preparatório, nos termos do art. 7º, §3º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e do art. 20 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Disponível após a tomada de decisão ou a edição do ato administrativo pela autoridade competente.”

Senhor Coordenador-Geral de Controle, Ouvidoria e Integridade Privada,

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Pedido de Reconsideração apresentado no dia 10 de julho de 2024 pelas empresas R2 Radiofusão e Telecomunicações Ltda., CNPJ nº 05.613.242/0001-74, Sempre Alerta Agenciamento de Mão-de-Obra e Serviços Gerais Ltda., CNPJ nº 03.470.083/0001-70, e Agroservice Empreiteira Agrícola EIRELI, CNPJ nº 00.478.727/0001-89, com o objetivo de obter a reforma da Decisão nº 209, de 28 de junho de 2024, publicada na Seção 1, página 243, do Diário Oficial da União – DOU de 2 de julho de 2024, na qual lhes foram aplicadas as penalidades de multa, publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e impedimento de licitar ou contratar com a União (**SAPIENS**: Sequencial nº 94 / páginas 1-4, e Sequencial nº 96 / páginas 12-44; **SEI**: Pasta VI – Documento nº 15-3268161, Documento nº 16-3273198 e Pasta VII – Documento nº 9-3286302).

2. Irresignadas, de forma resumida, as recorrentes alegaram o seguinte (**SAPIENS**: Sequencial nº 96 / páginas 12-44; **SEI**: Pasta VII – Documento nº 9-3286302):

- a) “INEXISTÊNCIA DE FRAUDE” (**SAPIENS**: Sequencial nº 96 / páginas 21-23; **SEI**: Pasta VII – Documento nº 9-3286302 / páginas 10-12);
- b) “LEGÍTIMA PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO LICITATÓRIO” (**SAPIENS**: Sequencial nº 96 / páginas 23-25; **SEI**: Pasta VII – Documento nº 9-3286302 / páginas 12-14);
- c) “INSUBSISTÊNCIA DOS INDÍCIOS UTILIZADOS COMO ELEMENTOS PARA A CONDENAÇÃO” (**SAPIENS**: Sequencial nº 96 / páginas 25-28; **SEI**: Pasta VII – Documento nº 9-3286302 / páginas 14-17);
- d) “IMPOSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO AMPARADA EXCLUSIVAMENTE EM INDÍCIOS” (**SAPIENS**: Sequencial nº 96 / páginas 28-30; **SEI**: Pasta VII – Documento nº 9-3286302 / páginas 17-19);
- e) “ATIPICIDADE DA CONDUTA – AUSÊNCIA DE LESÃO À COMPETITIVIDADE” (**SAPIENS**: Sequencial nº 96 / páginas 30-37; **SEI**: Pasta VII – Documento nº 9-3286302 / páginas 19-26);

- f) “EQUIVOCADA DOSIMETRIA DA SANÇÃO DE IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR” (**SAPIENS**: Sequencial nº 96 / páginas 37-39; **SEI**: Pasta VII – Documento nº 9-3286302 / páginas 26-28); e
 - g) “EQUÍVOCOS NA APURAÇÃO DO VALOR DA MULTA PROPOSTA” (**SAPIENS**: Sequencial nº 96 / páginas 39-44; **SEI**: Pasta VII – Documento nº 9-3286302 / páginas 28-33).
3. Ao final, requereram o seguinte (**SAPIENS**: Sequencial nº 96 / página 44; **SEI**: Pasta VII – Documento nº 9-3286302 / página 33):
- a) “o conhecimento do recurso, em seu duplo efeito, e, no mérito, seu integral acolhimento, a fim de que **seja reformada a decisão de condenação das Recorrentes**, dada a ausência de elementos probatórios e a ausência de lesão ao caráter competitivo da licitação (atipicidade)”; e
 - b) na “eventualidade de não acolhimento do pedido anterior, que sejam determinadas as retificações na penalidade, a fim de que se restrinja a sanção de impedimento de licitar e contratar ao ente contratante, pelo prazo máximo de 01 mês, assim como sejam revistos os valores da multa apurada, tendo em conta os equívocos aqui demonstrados”.
4. É o breve relato dos fatos.

II - FUNDAMENTAÇÃO

5. Conforme disposto no artigo 15 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, **o pedido de reconsideração é cabível nos seguintes casos:**

Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022

[...]

Art. 15. Da decisão administrativa sancionadora cabe pedido de reconsideração com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contado da data de publicação da decisão. (GRIFEI)

§ 1º A pessoa jurídica contra a qual foram impostas sanções no PAR e que não apresentar pedido de reconsideração deverá cumpri-las no prazo de trinta dias, contado do fim do prazo para interposição do pedido de reconsideração.

§ 2º A autoridade julgadora terá o prazo de trinta dias para decidir sobre a matéria alegada no pedido de reconsideração e publicar nova decisão.

§ 3º Mantida a decisão administrativa sancionadora, será concedido à pessoa jurídica novo prazo de trinta dias para cumprimento das sanções que lhe foram impostas, contado da data de publicação da nova decisão.

6. Tendo em vista que a ciência da decisão condenatória se deu no dia 2 de julho de 2024 (data da publicação no Diário Oficial da União – DOU) e que o presente Pedido de Reconsideração foi protocolado no dia 10 de julho de 2024, o consideramos **tempestivo**, motivo pelo qual **deve ser conhecido** (**SAPIENS**: Sequencial nº 94 / páginas 1-4, e Sequencial nº 96 / páginas 12-44; **SEI**: Pasta VI – Documento nº 15-3268161, Documento nº 16-3273198 e Pasta VII – Documento nº 9-3286302).

7. Passamos ao **exame realizado no âmbito da Secretaria de Integridade Privada – SIPRI**.

8. Por meio da Nota Técnica nº 4653/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, de 17 de dezembro de 2025, a Coordenação-Geral de Investigação e Processos Advogados – CGIPAV fez a análise dos argumentos apresentados pelas recorrentes, conforme veremos doravante (**SAPIENS**: Sequencial nº 96 / páginas 74-104; **SEI**: Pasta VII – Documento nº 16-3902395).

1º) ARGUMENTO DA RECORRENTE: “INEXISTÊNCIA DE FRAUDE”

9. A Coordenação-Geral de Investigação e Processos Advogados – CGIPAV destacou que o argumento já foi devidamente examinado e refutado, acrescentando que *...carece de qualquer plausibilidade a alegação da defesa no sentido de que “a acusação se resume a uma narrativa em torno da composição societária das recorrentes”, pois, como visto, isso não*

corresponde à realidade, tendo sido inúmeros os indícios de fraude trazidos à lume pela CPAR... Em julgamento recente, o TCU, na mesma linha do entendimento ora esposado, considerou que a fraude à licitação deve ser verificada pela análise da conjunção das evidências presentes em cada caso concreto e que fatores tais como o vínculo de parentesco entre os sócios, a utilização de um mesmo endereço de IP e o compartilhamento de contador e de instalações são indícios consistentes de conluio (Acórdão TCU nº 1.798/2024, Plenário)... Impende alertar, outrossim, que, contrariamente ao que afirmou a defesa, o fato de o procedimento licitatório ter contado com ampla participação não elide a fraude cometida pelas recorrentes, materializada pelo comportamento ilícito das três empresas, as quais possuíam, como demonstrado pela CPAR, vínculo estreito, tendo participado do feito sem manter a independência exigida, o que feriu a isonomia e a competitividade do certame... Com efeito, a elaboração independente das propostas apresentadas em uma licitação constitui pressuposto necessário para que haja concorrência real e leal entre os participantes... Em face do que foi dito, rejeitam-se os argumentos da defesa... (SAPIENS: Sequencial nº 96 / páginas 80-84; SEI: Pasta VII – Documento nº 16-3902395 / itens 3.5 ao 3.13).

10. Estamos de acordo com a análise realizada por meio da Nota Técnica nº 4653/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, de 17 de dezembro de 2025, notadamente porque as provas não deixaram dúvidas de que as recorrentes não observaram as restrições normativas relacionadas ao vínculo de parentesco entre os sócios.

11. Conforme destacado no Parecer nº 00114/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 28 de maio de 2024, o Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, regulamenta a modalidade de licitação denominada “pregão”, na forma eletrônica, cujo artigo 2º traz os seguintes princípios (SAPIENS: Sequencial nº 91; SEI: Pasta VI – Documento nº 14-3270158):

Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos. (GRIFEI)

§ 1º O princípio do desenvolvimento sustentável será observado nas etapas do processo de contratação, em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo, com base nos planos de gestão de logística sustentável dos órgãos e das entidades.

§ 2º As normas disciplinadoras da licitação serão interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, resguardados o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação.

12. Na oportunidade, esclarecemos que, para ser legítima, a participação de empresas que tenham sócios em comum ou da mesma família, em pregões eletrônicos realizadas no âmbito da Administração Pública Federal, deve ser cercada de cautelas, destinadas a garantir a observância dos citados princípios.

13. Com o objetivo de **preservar a lisura do procedimento licitatório em questão** (pregão eletrônico), foi inserida a seguinte cláusula no correspondente Edital:

"8.4 Constada a existência de Ocorrências Impeditivas Indiretas e/ou empresas com sócios em comum ou com sócios de um mesmo grupo familiar, o gestor diligenciará para verificar se houve fraude ou conluio por parte das empresas apontadas (...)"

14. Dessa forma, verifica-se que foram adotadas medidas tendentes a **evitar fraudes, garantir a “independência das propostas” e impedir o “conluio entre os licitantes”**, em respeito ao **princípio da competitividade**.

15. Ocorre que, mesmo cientes de que estavam violando essa regra, as recorrentes decidiram participar do certame licitatório, assumindo os riscos dessa atitude, o que demonstra que atuaram de forma consciente.

16. Vale mencionar que, na sessão pública relativa ao Pregão Eletrônico nº 12/2020, depois de ser alertada pelo sistema de compras do Governo Federal (Comprasnet/SICAF) a respeito da existência de “empresas com sócios em comum”, a Pregoeira realizou a análise da documentação das recorrentes e confirmou essa constatação, razão pela qual foram desclassificadas.

17. Dessa forma, não restaram dúvidas de que ocorreu simulação de concorrência entre as recorrentes (fraude), que agiram de forma fraudulenta, com o objetivo de afastar a competitividade do certame licitatório.

18. Portanto, o argumento é improcedente.

2º) ARGUMENTO DA RECORRENTE: “LEGÍTIMA PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO LICITATÓRIO”

19. Da mesma forma, a Coordenação-Geral de Investigação e Processos Avocados – CGIPAV destacou que o argumento já foi analisado e rejeitado anteriormente, acrescentando que *...foram listados pela CPAR uma série de indícios os quais, quando apreciados em conjunto, indicam e expõem a interligação entre as propostas formuladas pelas recorrentes, em*

flagrante ofensa à isonomia e à competitividade do certame... as aludidas propostas continham até mesmo repetição de erros de grafia e adoção de mesma formatação de arquivos, não tendo sido essa característica verificada nas demais propostas avaliadas e tampouco no modelo de planilha de preços ofertado pela ANEEL, no bojo do Pregão Eletrônico nº 12/2020, como informou o Colegiado... Importa ainda esclarecer que o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU, ao tratar do enquadramento no art. 5º, inciso IV, “a”, da LAC, traz apenas exemplos do que poderia constituir a prática de frustração ou fraude à competitividade da licitação, prevista no citado dispositivo legal, não tendo tido ali a pretensão de esgotar a matéria. Aliás, o próprio Manual assim deixa claro ao enunciar: “A título de exemplificação, apresenta-se um caso hipotético que se amolda à conduta prevista pelo dispositivo (...). Por fim, vale trazer exemplos de ações ou omissões que podem frustrar um processo licitatório (...)”... Nessa ordem de ideias, tem-se que as situações mencionadas pela defesa no corpo do Argumento ii do Pedido de Reconsideração não são as únicas em que há a configuração do tipo administrativo em voga... Com efeito, os bens jurídicos tutelados, in casu, são, principalmente, a probidade e a impessoalidade nas relações com a Administração Pública... Ora, é inegável que a quebra da independência das propostas apresentadas pelas recorrentes constitui violação à isonomia, à competitividade e à probidade, subsumindo-se, pois, as condutas examinadas ao tipo infracional em comento... Pelos motivos acima delineados, não assiste razão à defesa. (SAPIENS: Sequencial nº 96 / páginas 84-86; SEI: Pasta VII – Documento nº 16-3902395 / itens 3.14 ao 3.24).

20. Conforme esclarecemos anteriormente, mesmo havendo proibição no Edital do correspondente certame licitatório, as recorrentes decidiram participar, assumindo os riscos decorrentes dessa conduta.

21. Conforme destacado pela Coordenação-Geral de Investigação e Processos Advogados – CGIPAV, “as aludidas propostas continham até mesmo repetição de erros de grafia e adoção de mesma formatação de arquivos, não tendo sido essa característica verificada nas demais propostas avaliadas e tampouco no modelo de planilha de preços ofertado pela ANEEL, no bojo do Pregão Eletrônico nº 12/2020, como informou o Colegiado”.

22. Pelo exame dos elementos probatórios constantes nos autos, é forçoso concluir que as referidas propostas foram elaboradas de forma conjunta.

23. Assim, a própria conduta das recorrentes mostra que **não ocorreu** “legítima participação no processo licitatório”.

3º) ARGUMENTO DA RECORRENTE: “INSUBSISTÊNCIA DOS INDÍCIOS UTILIZADOS COMO ELEMENTOS PARA A CONDENAÇÃO”

24. A Coordenação-Geral de Investigação e Processos Advogados – CGIPAV afastou o argumento, aduzindo que o assunto já foi objeto de análise anteriormente *...não tendo acrescentado, no Pedido de Reconsideração, qualquer elemento novo apto a ensejar mudança de entendimento quanto ao tema. Desse modo, adotam-se as razões dispostas no Relatório Final (SEI 2625861), onde se fez uma análise detida da matéria... A respeito da simetria dos descontos e lances observada não só no certame em foco, mas em outros anteriores, a CGIPAV, na Nota Técnica nº 511/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2696254), trouxe à baila relevante Acórdão do TCU, no qual a Corte de Contas explicou que um padrão de desconto subsiste como forte indício para fraude na competitividade de uma licitação... Foram mencionadas ainda, na Nota Técnica nº 511/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2696254), decisões do TCU no sentido de reafirmar a força de um conjunto de indícios para a configuração da fraude ao caráter competitivo da licitação (Acórdãos TCU nº 608/2023, Plenário e 866/2021, Plenário)... Neste ponto, remete-se à leitura da Análise do Argumento i, feita na presente Nota, pois foram ali relacionados os robustos indícios indicados pela CPAR para concluir pela existência, in casu, de práticas contrárias ao princípio da competitividade por parte das recorrentes, materializadas na quebra da independência das propostas por elas apresentadas no curso do Pregão Eletrônico nº 12/2020... À vista do exposto, não merecem ser acatadas as alegações da defesa... (SAPIENS: Sequencial nº 96 / páginas 86-89; SEI: Pasta VII – Documento nº 16-3902395 / itens 3.25 ao 3.29).*

25. O argumento é improcedente, notadamente porque as diversas provas que fundamentaram a decisão condenatória estão no mesmo sentido e indicaram que as recorrentes estavam cientes das irregularidades praticadas.

26. Por outro lado, ressaltamos que todas as conclusões foram obtidas com base no exame conjunto e sistemático dos elementos probantes constantes nos autos, não havendo dúvida a respeito da prática de irregularidades por parte das recorrentes.

27. Assim, a alegação não merece prosperar.

4º) ARGUMENTO DA RECORRENTE: “IMPOSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO AMPARADA EXCLUSIVAMENTE EM INDÍCIOS”

28. Em sua análise, a Coordenação-Geral de Investigação e Processos Advogados – CGIPAV lembrou que o argumento também já foi objeto de análise, destacando que *...conforme jurisprudência farta e pacífica do STF e do TCU, é perfeitamente possível a condenação somente com base em indícios, quando a infração é de tal natureza que deixa pouco ou nenhum vestígio probatório, tendo destacado os seguintes precedentes: Acórdão TCU nº 57/2003, Plenário, citado no AC 0333-07/15-P, e HC 97.781-PR, STF... na hipótese de infrações de difícil comprovação pelas chamadas “provas diretas”, por raramente deixarem vestígios ou rastros diretos, tal como ocorre nos delitos econômicos e financeiros, a utilização, ainda que exclusiva, da prova indiciária, vem sendo admitida pela doutrina e pela jurisprudência, por ser, na grande maioria das vezes,*

a única prova possível... Porém, como bem alertou a CGIPAV na Nota Técnica nº 511/2023/COREP2 – ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2696254), não se está aqui a defender que um único indício possa sustentar uma condenação, mas sim que um conjunto de indícios suficientemente consistentes e convergentes, como se dá na situação em exame, possa servir como fundamento da decisão... Mister adicionar também acerca do tema que o Superior Tribunal de Justiça (STJ), na mesma esteira de raciocínio, possui precedentes em que admite a utilização exclusiva da prova por indícios para embasar uma condenação criminal... Não devem, portanto, ser acolhidos os argumentos da defesa... (SAPIENS: Sequencial nº 96 / páginas 89-91; SEI: Pasta VII – Documento nº 16-3902395 / itens 3.30 ao 3.37).

29. Concordamos com a Coordenação-Geral de Investigação e Processos Advogados – CGIPAV, principalmente porque as provas estão no mesmo sentido, indicando que as recorrentes praticaram graves irregularidades.
30. Além disso, o Edital trouxe a vedação (impedimento) a respeito da participação de empresas “com sócios em comum ou com sócios de um mesmo grupo familiar”.
31. As concorrentes ignoraram tal disposição editalícia de forma consciente, não se importando com as consequências desse ato.
32. A respeito desse assunto, no Relatório Final, a Comissão Processante transcreveu trechos das seguintes manifestações do Tribunal de Contas da União – TCU:

TCU – Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº 80

*Ao tratar do assunto, o relator, em seu voto, destacou que, em recente deliberação, o Tribunal ratificou entendimento de que “**não há vedação legal para a participação, em concorrências, de empresas com sócios em comum, devendo, entretanto, tal informação ser confrontada com outras no decorrer do processo licitatório**”. Na espécie, ainda consoante o relator; “constatou-se que as empresas apresentaram propostas com coincidência de texto, aí incluídos incorreções textuais e valores grafados, sendo também muito próximos os preços por elas oferecidos, nos lotes VI e VIII, em que eram as únicas participantes, o que obviamente deveria ter chamado a atenção dos responsáveis pelo certame, ante o **comprometimento da lisura do certame pela frustração ao caráter competitivo e o princípio do sigilo das propostas**”. Além disso, para o relator; “**diante da configuração de fraude à licitação**, afigura-me pertinente a declaração de inidoneidade das referidas empresas, conforme proposto pela unidade técnica”. Assim, diante dessa e de outras irregularidades, entendeu o relator não merecerem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, razão pela qual votou por que lhes fosse aplicada multa, no que foi acompanhado pelo Plenário, que também anuiu à proposta de declaração de inidoneidade das empresas participantes da fraude (Acórdão n. 2528/2011 - Plenário). – GRIFEI*

Acórdão 2725/2010 – Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo, 13/10/2010

*9. [...] Não tenho como considerar afastada a ocorrência de situação que, a meu ver, macula a idoneidade do certame em si. Refiro-me ao fato de que, **embora as circunstâncias objetivas de identidade de sócios, endereços e compartilhamento de instalações e as demais circunstâncias que envolvem o caso não sejam suficientes por si só para ter por confirmada a existência de fraude, mas são suficientemente indicadoras de que houve a quebra de sigilo das propostas**.*

*10. Tenho para mim que não restou afastado o fato de que as propostas de uma e outra empresa eram de conhecimento mútuo, visto que **os arquivos contendo referidas propostas têm, a toda evidência, a mesma origem de produção**, consoante se verifica da tela propriedades do arquivo eletrônico à disposição na página da Caixa Econômica Federal na Internet e conforme colho dos documentos de fls. 327/328 e 335/336. [...]*

*13. **A simples violação do sigilo das propostas, nos termos já demonstrados nesses autos, constitui grave ofensa aos citados princípios**, culminando com a ilegalidade consubstanciada em desatenção ao art. 3º caput, da Lei de Licitações e Contratos, situação que demanda, a meu ver, a determinação à Caixa Econômica Federal para que adote as providências necessárias à anulação do Pregão Eletrônico [...]*

33. O entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU indica que todos os elementos probantes devem ser examinados de forma conjunta e sistemática.
34. No presente caso, são vários os elementos de prova, todos indicando que houve fraude no procedimento licitatório ao Pregão Eletrônico nº 12/2020, dentre os quais, citamos os seguintes (SAPIENS: Sequencial nº 85 – Documento nº 1 / páginas 6-27; SUPER: Pasta III – Documento nº 10-2490864):

- o a) imagens (fotografias) demonstram que as indiciadas estavam sediadas no **mesmo endereço**;

- **b)** imagens (fotografias), informações e documentos diversos mostram que elas usavam os **mesmos números de telefone**;
- **c)** eram usadas as **mesmas testemunhas** nas alterações contratuais;
- **d)** propostas eram entregues (protocoladas) em **horários próximos** (intervalo de, no máximo, 42 minutos);
- **e)** semelhança na **organização dos documentos encaminhados** (em pastas de arquivos compactados, numerados e em ordem);
- **f)** semelhança na **redação de textos** (até os erros de grafia eram os mesmos);
- **g)** **arquivos contendo as propostas** apresentados com a mesma formatação;
- **h)** repetição desse padrão **em outros procedimentos licitatórios**;
- **i)** uso do **mesmo endereço IP** (por ser exclusivo, cada empresa deveria ter o seu);
- **j)** os gráficos elaborados com base nas provas coletadas durante as investigações deixam claro que **as indicadas pertencem a um mesmo grupo familiar** (vale lembrar que outras empresas faziam parte desse grupo); e
- **k)** havia um **estrito relacionamento** entre o núcleo familiar e 3 (três) dos sócios da **R2 Radiofusão e Telecomunicações Ltda.** e da **Sempre Alerta Agenciamento de Mão-de-Obra e Serviços Gerais Ltda.**

35. É importante destacar que, como consequência dessa irregularidade, foram **desrespeitados os princípios da competitividade e da independência entre as propostas**.

36. Logo, considerando que todos esses elementos probantes estão no mesmo sentido, não restam dúvidas de que a decisão condenatória está devidamente fundamentada, razão pela qual o argumento é improcedente.

5º) ARGUMENTO DA RECORRENTE: “ATIPICIDADE DA CONDUTA – AUSÊNCIA DE LESÃO À COMPETITIVIDADE”

37. Em sua análise, a Coordenação-Geral de Investigação e Processos Advogados – CGIPAV lembrou que o argumento também já foi objeto de análise, destacando que os indícios probatórios são *...convergentes quanto à ocorrência de fraude à competitividade do procedimento licitatório, mediante a quebra da independência das propostas, configurando o tipo previsto no art. 5º, inciso IV, alínea “a”, da LAC... A elaboração independente de propostas em uma licitação constitui, como visto, pressuposto necessário para que haja concorrência real e leal entre os participantes... As recorrentes insistem ainda no fato que a licitação em tela teria alcançado elevada competitividade, em virtude de ter havido “ampla publicidade e participação” no certame. Contudo, não se pode olvidar que o número de participantes no pregão não elide a fraude cometida, nos moldes como elucidado pelo TCU, no Acórdão TCU nº 608/2023... No que toca aos resultados almejados pelas recorrentes, ao participarem do certame nessa situação de concorrência simulada, o Colegiado assim explicou, no Relatório Final... a simulação de concorrência praticada entre as três empresas tinha por objetivo inibir que as demais concorrentes prosseguissem com lances, uma vez que estavam distantes da primeira colocação que era puxada pela R2 Radiodifusão e seguida pelas cúmplices, ao mesmo tempo que garantiriam a vitória no certame mesmo em eventual desclassificação/inabilitação de uma delas... Destarte, devem ser rejeitados os argumentos da defesa, não havendo que se falar em atipicidade da conduta... (SAPIENS: Sequencial nº 96 / páginas 91-93; SEI: Pasta VII – Documento nº 16-3902395 / itens 3.38 ao 3.44).*

38. Conforme destacado anteriormente, para que seja respeitado o princípio da competitividade, as propostas devem ser elaboradas de forma independente, o que não ocorreu no presente caso.

39. Apesar de as recorrentes alegarem que houve competição entre os participantes, a Coordenação-Geral de Investigação e Processos Avocados – CGIPAV esclareceu que “o número de participantes no pregão não elide a fraude cometida, nos moldes como elucidado pelo TCU, no Acórdão TCU nº 608/2023”.

40. No presente caso, ficou demonstrado que as recorrentes agiam com o objetivo de afastar as empresas que não faziam parte do esquema e, conseqüentemente, a competitividade.

41. Além dos citados elementos probatórios, no Relatório Final, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR citou os seguintes (**SAPIENS**: Sequencial nº 89 – Documento nº 1 / página 16; **SUPER**: Pasta V – Documento nº 9-2625861 / item 35):

- **a)** as três empresas ora processadas, entre outras, compartilham os mesmos imóveis;
- **b)** os números de telefone utilizados são comuns às empresas processadas;
- **c)** em várias oportunidades, funcionárias da **Agroservice** serviram como testemunhas em alterações contratuais das três empresas;
- **d)** a entrega dos documentos de habilitação e das propostas de preços, bem assim as ofertas de lances pelas empresas foram realizadas em curto espaço de tempo, sendo constatado certo padrão nos lances ofertados;
- **e)** as três empresas encaminharam documentação com destacada semelhança na organização dos documentos em pastas de arquivos compactadas, os quais foram dispostos de forma numerada e em ordem praticamente idêntica, tanto no caso dos documentos de habilitação quanto das propostas de preços;
- **f)** há semelhança na redação de textos e repetição de erros de grafia em documentos apresentados pelas três empresas, sem que o edital tivesse disponibilizado modelos de documentos;
- **g)** houve adoção de mesma formatação de arquivos relativos às propostas das empresas **R2 Radiodifusão** e **Sempre Alerta**;
- **h)** constatou-se a adoção do mesmo *modus operandi* em outros certames licitatórios promovidos por outros órgãos e entidades, chamando a atenção a proximidade de horários, valores e semelhanças de datas em que as propostas foram registradas, bem como o formato da documentação apresentada, a saber: tamanho do arquivo inserido, nomes dos arquivos (inclusive com repetição de erros de grafia) e data de modificação dos documentos, entre outros;
- **i)** participação de pregões eletrônicos valendo-se de mesmo endereço IP utilizado por outro(s) concorrente(s) em um mesmo certame e já houve caso no qual as empresas **Sempre Alerta** e **Agroservice**, além de utilizarem o mesmo endereço IP, ofereceram lances de idêntico valor, coincidindo inclusive nos centavos de Real;
- **j)** as três empresas pertencem a um mesmo grupo empresarial e familiar; e
- **k)** há um estreito relacionamento entre o núcleo familiar e três dos sócios/ex-sócios da R2 Radiodifusão e Sempre Alerta, Fabiane Felix, Aldeci Rodrigues e Wellington Teixeira.”

42. Ao contrário do que afirmou a defesa, tais elementos probantes, examinados de forma conjunta e sistemática, não deixam dúvidas de que a fraude restou configurada, tendo sido descumpridos princípios de observância obrigatória.

43. Dessa forma, consideramos que o argumento vai de encontro às provas dos autos.

6º) ARGUMENTO DA RECORRENTE: “EQUIVOCADA DOSIMETRIA DA SANÇÃO DE IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR”

44. A Coordenação-Geral de Investigação e Processos Advogados – CGIPAV refutou o argumento, esclarecendo que *...a declaração de impedimento de licitar e contratar com a União, com fulcro no art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002, foi aplicada pela CPAR após análise das circunstâncias do caso concreto, já que sobredita Lei não estabelece critérios de dosimetria, fixando apenas o prazo máximo da pena como sendo de 5 (cinco) anos... devido ao grau de reprovabilidade da conduta das recorrentes, afigura-se razoável e proporcional a decisão de lhes cominar a penalidade de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 4 (quatro) anos... Quanto à alegação da defesa, atinente à violação ao princípio da vedação ao bis in idem, pelo fato de o Colegiado, supostamente, ter se valido da “utilização de empresas interpostas no quadro de sócios administradores das recorrentes” e da “entrega de documentação falsa no certame” como circunstâncias agravantes da penalidade de impedimento de licitar e contratar com a União e, ao mesmo tempo, como elementos intrínsecos ao tipo administrativo, isso também não procede, como se verá... Ora, no que tange à Lei nº 10.520, de 2002, a tipificação do ilícito em comento no art. 7º da referida Lei deu-se pela fraude perpetrada pelas recorrentes, a qual configurou comportamento inidôneo, conforme se infere do Termo de Indiciação... Como já foi exaustivamente explanado na presente Nota, a fraude em questão foi materializada a partir da elaboração e entrega de propostas, pelas recorrentes, sem a independência exigida... A comprovar esse fato, foram indicados pelo Colegiado diversos indícios, entre os quais “a utilização de empresas interpostas no quadro de sócios administradores das recorrentes”. Ou seja, a “utilização de pessoas interpostas” não é um pressuposto lógico indispensável para a caracterização da fraude ou do comportamento inidôneo, mas sim um elemento de prova da fraude. Não há, pois, que se falar em bis in idem, no caso... De igual modo, a “entrega de documentação falsa no certame” também não é o que configura a fraude, não sendo um elemento intrínseco a ela. Esse ato, ao contrário, ocorre como consequência da fraude, em uma tentativa de escondê-la. Com efeito, uma vez comprovada a quebra da independência na elaboração das propostas apresentadas pelas recorrentes, tem-se como consequência lógica que as Declarações de Elaboração Independente das Propostas por elas firmadas e entregues, com base na Instrução Normativa nº 02/2009-SLTI/MPOG, então em vigor, são falsas... Perceba-se, portanto, que o raciocínio do Colegiado está correto, à medida em que considerou esse fator como sendo uma circunstância agravante, a evidenciar o caráter premeditado da conduta e a estratégia deliberada de conluio, assim como fez com a “utilização de empresas interpostas no quadro de sócios administradores das recorrentes”... Nesse contexto, concorda-se que tais circunstâncias aumentam a gravidade e o grau de reprovabilidade das condutas das empresas, reputando-se adequada a aplicação da penalidade de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 4 (quatro) anos... Diante do exposto, não merece prosperar a tese da defesa... (SAPIENS: Sequencial nº 96 / páginas 93-95; SEI: Pasta VII – Documento nº 16-3902395 / itens 3.45 ao 3.55).*

45. Estamos de acordo com os esclarecimentos prestados pela Coordenação-Geral de Investigação e Processos Advogados – CGIPAV, principalmente porque foram observados os princípios da legalidade, da proporcionalidade e da razoabilidade.

46. Por outro lado, esclarecemos que a aplicação de uma penalidade deve ser proporcional à gravidade dos fatos e ao grau de reprovabilidade da conduta.

47. No presente caso, as penalidades foram aplicadas com base nos dispositivos legais e regulamentares que tratam do assunto (Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002; Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013; e Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022).

48. A dosimetria da pena foi baseada na gravidade das infrações, assim como no grau de reprovabilidade da conduta também, não se podendo falar na ocorrência de equívocos.

7º) ARGUMENTO DA RECORRENTE: “EQUÍVOCOS NA APURAÇÃO DO VALOR DA MULTA PROPOSTA”

49. Em sua análise, a Coordenação-Geral de Investigação e Processos Advogados – CGIPAV rejeitou o argumento, destacando que *...o cálculo da multa deve tomar por base as informações prestadas pela RFB... Assim, em face da constatação de que a CPAR, ao fixar os valores das bases de cálculo das multas, seguiu as determinações legais e regulamentares pertinentes à matéria, não devem ser acatados os argumentos colacionados no Pedido de Reconsideração... (SAPIENS: Sequencial nº 96 / páginas 95-96; SEI: Pasta VII – Documento nº 16-3902395 / itens 3.56 ao 3.61).*

50. O argumento é improcedente.

51. Conforme destacamos no Parecer nº 00114/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 28 de maio de 2024, o cálculo do valor da multa teve como base informações fornecidas pela Receita Federal do Brasil – RFB e seguiu rigorosamente as regras contidas na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, assim como no Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022 (SAPIENS: Sequencial nº 91; SEI: Pasta VI – Documento nº 14-3270158).

52. A gravidade das infrações, assim como no grau de reprovabilidade das condutas foram levados em consideração, tendo sido respeitados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

53. Por terem sido seguidas as regras legais e regulamentares, **é incabível qualquer tipo de contestação em relação ao critério usado para o cálculo do valor da pena de multa**, inexistindo equívocos por parte da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR.

54. Superados os argumentos apresentados pelas recorrentes, permanece o entendimento no sentido de que, ao simularem concorrência entre elas, mediante ajuste e combinação de preços, fraudaram o Pregão nº 12/2020, realizado no âmbito da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, frustrando o caráter competitivo do procedimento licitatório e desrespeitando os princípios da competitividade e da independência (autonomia) das propostas.

55. Como não foram trazidos fatos novos, provas em sentido diverso ou circunstâncias suscetíveis de justificar a reforma da decisão, reiteramos as razões e os fundamentos constantes no Parecer nº 00114/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 28 de maio de 2024 (**SAPIENS**: Sequencial nº 91; **SEI**: Pasta VI – Documento nº 14-3270158).

III – CONCLUSÃO

56. Diante do exposto, sugerimos o conhecimento e o indeferimento do Pedido de Reconsideração apresentado pelas empresas R2 Radiofusão e Telecomunicações Ltda., CNPJ nº 05.613.242/0001-74, Sempre Alerta Agenciamento de Mão-de-Obra e Serviços Gerais Ltda., CNPJ nº 03.470.083/0001-70, e Agroservice Empreiteira Agrícola EIRELI, CNPJ nº 00.478.727/0001-89, mantendo-se integralmente os efeitos da Decisão nº 209, de 28 de junho de 2024, publicada na Seção 1, página 243, do Diário Oficial da União – DOU de 2 de julho de 2024.

57. É o parecer. À apreciação superior.

Brasília, 27 de março de 2026.

JUCIMAR COIMBRA DE OLIVEIRA
ADVOGADO DA UNIÃO
OAB/DF Nº 26.704

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190104770202254 e da chave de acesso a27d0ff1



Documento assinado eletronicamente por JUCIMAR COIMBRA DE OLIVEIRA, 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 3143115624 e chave de acesso a27d0ff1 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JUCIMAR COIMBRA DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 27-03-2026 07:36. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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 Nº 00201/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.104770/2022-54

INTERESSADOS: R2 RADIODIFUSÃO E TELECOMUNICAÇÕES LTDA E OUTROS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, o Parecer nº 00053/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU e o Parecer nº 00054/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU, da lavra do Advogado da União JUCIMAR COIMBRA DE OLIVEIRA que analisou dois pedidos de reconsideração, um das empresas e outro dos seus sócios, apresentados contra a Decisão nº 209, de 28 de junho de 2024, publicada na Seção 1, página 243, do Diário Oficial da União – DOU de 2 de julho de 2024, na qual foi aplicada às empresas R2 Radiodifusão e Telecomunicações Ltda., CNPJ nº 05.613.242/0001-74, Sempre Alerta Agenciamento de Mão-de-Obra e Serviços Gerais Ltda., CNPJ nº 03.470.083/0001-70, e Agroservice Empreiteira Agrícola EIRELI, CNPJ nº 00.478.727/0001-89 as penalidades de multa, publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e impedimento de licitar ou contratar com a União; e foi determinada a desconsideração da personalidade jurídica das referidas empresas para que os efeitos das sanções aplicadas fossem estendidos aos Senhores Paulo Henrique Santos, CPF nº [REDAZIDO], e Fabiane Felix de Araujo.
2. Com efeito, não foram trazidos fatos novos, provas em sentido diverso ou circunstâncias suscetíveis de justificar a reforma da decisão, reiteramos as razões e os fundamentos constantes no Parecer nº 00114/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 28 de maio de 2024.
3. Assim, sugerimos o conhecimento e o indeferimento do Pedido de Reconsideração apresentado pelas empresas R2 Radiodifusão e Telecomunicações Ltda., CNPJ nº 05.613.242/0001-74, Sempre Alerta Agenciamento de Mão-de-Obra e Serviços Gerais Ltda., CNPJ nº 03.470.083/0001-70, e Agroservice Empreiteira Agrícola EIRELI, CNPJ nº 00.478.727/0001-89, bem como dos Senhores Paulo Henrique Santos, CPF nº [REDAZIDO], e Fabiane Felix de Araujo, CPF [REDAZIDO], mantendo-se integralmente os efeitos da Decisão nº 209, de 28 de junho de 2024, publicada na Seção 1, página 243, do Diário Oficial da União – DOU de 2 de julho de 2024.
4. Porém, tendo em vista erro material no nome da empresa R2 que foi grafada como RADIOFUSÃO, sugerimos a retificação da Decisão nº 209, publicada no D.O.U de 2 de julho de 2024, para que nela conste corretamente o seu nome como R2 RADIODIFUSÃO E TELECOMUNICAÇÕES LTDA.

Brasília, 27 de março de 2026.

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) 00190104770202254 e da chave de acesso [REDAZIDO]

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 [REDAZIDO] e chave de acesso [REDAZIDO] no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 27-03-2026 16:05. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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

DESPACHO Nº 00203/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.104770/2022-54

INTERESSADOS: R2 COMUNICACOES E PARTICIPACOES S.A. E OUTROS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do Despacho n. **00201/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, os Pareceres n. **00053/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU** e n. **00054/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.
2. À Coordenação Administrativa 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 (SIPRI) e publicação.

Brasília, 08 de abril de 2026.

PATRÍCIA ALVES DE FARIA

Consultora Jurídica

Controladoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190104770202254 e da chave de acesso a27d0ff1



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA ALVES DE FARIA, 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 3155112165 e chave de acesso a27d0ff1 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 08-04-2026 17:29. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
