



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA TÉCNICA Nº 4653/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

#### PROCESSO Nº 00190.104770/2022-54

INTERESSADO: Coordenação-Geral de Investigação e Processos Advogados

#### 1. ASSUNTO

1.1. Análise de Pedidos de Reconsideração de decisão condenatória proferida no bojo do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 00190.104770/2022-54, em conformidade com o art. 15 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.

#### 2. RELATÓRIO

2.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado com a edição da Portaria nº 1.140, de 9 de junho de 2022, publicada aos 20 de junho de 2022 (SEI 2409127), no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU), com o objetivo de apurar supostas irregularidades cometidas pela pessoa jurídica **R2 RADIODIFUSÃO E TELECOMUNICAÇÕES LTDA**, doravante referida como **R2 RADIODIFUSÃO**, CNPJ nº 05.613.242/0001-74.

2.2. Por meio da Portaria nº 1.758, de 28 de julho de 2022, publicada em 1º de agosto de 2022 (SEI 2458851), foram incluídas no polo passivo do PAR nº 00190.104770/2022-54 as pessoas jurídicas **SEMPRE ALERTA AGENCIAMENTO DE MÃO-DE-OBRA E SERVIÇOS GERAIS LTDA (SEMPRE ALERTA)**, CNPJ nº 03.470.083/0001-70, e **AGROSERVICE EMPREITEIRA AGRÍCOLA EIRELI (AGROSERVICE)**, CNPJ nº 00.478.727/0001-89, conforme proposto pelo Colegiado, pelos motivos dispostos na Ata de Deliberação SEI 2440640.

2.3. As irregularidades que tiveram o envolvimento dos citados entes privados são atinentes à prática de fraude, mediante ajuste, ao caráter competitivo de licitação pública, por ter sido verificado que, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 12/2020, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), o qual teve por objeto “a contratação de apoio logístico para suas atividades finalísticas”, as processadas apresentaram propostas sem que tenha sido respeitada a independência devida, configurando simulação de concorrência.

2.4. A seguir, cita-se trecho extraído do Termo de Indiciação (SEI 2490864):

2. No curso da sessão pública do referido pregão, ocorrida em 13/07/2020, logo após encerrada a disputa de lances, o Sistema Compras Governamentais (Comprasnet) alertou para ocorrência de “empresas com sócios em comum” em relação às licitantes classificadas nas três primeiras colocações, a saber: R2 Radiodifusão, Sempre Alerta e Agroservice, respectivamente, primeira, segunda e terceira colocadas no certame.

(...)

4. Em atendimento a esse mandamento editalício, e se valendo do serviço de *chat* do Comprasnet, a pregoeira primeiramente indagou à R2 Radiodifusão se teria algo a informar sobre o alerta de “existência de sócios em comum”. A licitante declarou que não possui nenhum sócio em comum com os demais concorrentes. Em razão de a resposta ser incompatível com o alerta do sistema, a pregoeira realizou a análise preliminar da documentação das mencionadas empresas licitantes e identificou um conjunto probatório que indicaria a falta de independência das propostas apresentadas.

5. Por isso, nos limites de sua competência em sede do certame, a pregoeira decidiu pela desclassificação das três propostas, conforme registrado na Ata do Pregão, de 13/07/2020 (2396666, p. 314), e no Despacho de Mero Expediente n. 177/2020-SLC/ANEEL, de 20 de julho de 2020 (2396542).

(...)

19. De forma objetiva, o que se busca apurar nesses autos são fatos ocorridos no âmbito do Pregão n. 12/2020, promovido pela ANEEL, a saber, **R2 Radiodifusão, Sempre Alerta e Agroservice** apresentaram propostas sem respeitar a independência que deve existir entre elas.

20. Mister consignar que há nos autos uma série de indícios que, analisados em conjunto e de forma sistêmica, permitem formar convicção, ainda que preliminar, no sentido de que houve, de fato, interligação entre as referidas propostas apresentadas, bem assim na participação das empresas no certame. Passa-se, então, para a identificação dos indícios.

(...)

81. Ante todo o exposto, verifica-se a existência de indícios robustos de práticas contrárias ao princípio da competitividade, materializados na entrega de propostas sem a independência exigida, caracterizando simulação de concorrência, praticada pelas empresas **R2 Radiodifusão, Sempre Alerta e Agroservice**.

82. Entende-se, assim, que o conjunto probatório demonstra a prática de fraude, mediante ajuste, para ferir o caráter competitivo do procedimento de licitação, configurando falta de idoneidade para contratar com a Administração Pública, o que se amolda ao disposto no art. 5º, inciso IV, alínea “a” da Lei n. 12.846/2013 c/c o art. 7º da Lei n. 10.520/2002.

2.5. Foi, outrossim, aventada pelo Colegiado, no Termo de Indiciação, a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica, *in casu*, podendo, assim, vir a ser alcançados os patrimônios dos sócios que detinham poderes de administração da R2 RADIODIFUSÃO, da SEMPRE ALERTA e da AGROSERVICE.

2.6. Os trabalhos da Comissão de PAR (CPAR) se encerraram aos 16 de dezembro de 2022, com a emissão de Relatório Final (SEI 2625861) e registro em Ata de Deliberação (SEI 2625927).

2.7. Como consta do Relatório Final (SEI 2625861), a CPAR recomendou a responsabilização das processadas nos seguintes termos:

1) a aplicação à pessoa jurídica **R2 Radiodifusão e Telecomunicações Ltda.** (R2 Radiodifusão), inscrita no CNPJ/ME sob o n. 05.613.242/0001-74 das penas de i) **multa** no valor de **R\$ 437.041,38** (quatrocentos e trinta e sete mil, quarenta e um reais e trinta e oito centavos), ii) **publicação extraordinária** da decisão administrativa sancionadora e iii) **declaração de impedimento** de licitar e contratar com a Administração Pública pelo prazo de 4 (quatro) anos, por praticar as infrações administrativas tipificadas no art. 7º da Lei n. 10.520/02, bem como no art. 5º, IV, “a”, da Lei n. 12.846/2013, ao fraudar, mediante ajuste, o caráter competitivo do procedimento de licitação, configurando falta de idoneidade para contratar com a Administração Pública;

2) a extensão dos efeitos das penalidades a **Fabiane Felix de Araujo**, inscrita no CPF/ME sob o n. [REDACTED] em função de ter funcionado como sócia-administradora “laranja” da empresa à época dos fatos, e a **Paulo Henrique Santos**, inscrito no CPF/ME sob o n. [REDACTED], em razão de ter abusado da personalidade jurídica da empresa de que era sócio oculto, caracterizando desvio de sua finalidade;

3) a aplicação à pessoa jurídica **Sempre Alerta Agenciamento de Mão-de-Obra de Serviços Gerais Ltda.** (Sempre Alerta), inscrita no CNPJ/ME sob o n. 03.470.083/0001-70 das penas de i) **multa** no valor de **R\$ 1.503.000,00** (um milhão, quinhentos e três mil reais), ii) **publicação extraordinária** da decisão administrativa sancionadora e iii) **declaração de impedimento** de licitar e contratar com a Administração Pública pelo prazo de 4 (quatro) anos, por praticar as infrações administrativas tipificadas no art. 7º da Lei n. 10.520/02, bem como no art. 5º, IV, “a”, da Lei n. 12.846/2013, ao fraudar, mediante ajuste, o caráter competitivo do procedimento de licitação, configurando falta de idoneidade para contratar com a Administração Pública;

4) a extensão dos efeitos das penalidades a **Aldeci Florêncio Rodrigues**, inscrito no CPF/ME sob o n. [REDACTED], em função de ter funcionado como sócio-administrador “laranja” da empresa à época dos fatos, e a **Paulo Henrique Santos**, inscrito no CPF/ME sob o n. [REDACTED], em razão de ter abusado da personalidade jurídica da empresa de que era sócio oculto, caracterizando desvio de sua finalidade;

5) a aplicação à pessoa jurídica **Agroservice Empreiteira Agrícola – Eireli** (Agroservice) inscrita no CNPJ/ME sob o n. 00.478.727/0001-89 das penas de i) **multa** no valor de **R\$ 749.273,36** (setecentos e quarenta e nove mil, duzentos e setenta e três reais e trinta e seis centavos), ii) **publicação extraordinária** da decisão administrativa sancionadora e iii) **declaração de impedimento** de licitar e contratar com a Administração Pública pelo prazo de 4 (quatro) anos, por praticar as infrações administrativas tipificadas no art. 7º da Lei n. 10.520/02, bem como no art. 5º,

IV, “a”, da Lei n. 12.846/2013, ao fraudar, mediante ajuste, o caráter competitivo do procedimento de licitação, configurando falta de idoneidade para contratar com a Administração Pública; e

6) a extensão dos efeitos das penalidades a **Paulo Henrique Santos**, inscrito no CPF/ME sob o n. [REDACTED], em razão de ter abusado da personalidade jurídica da empresa individual de responsabilidade limitada, da qual era o titular à época dos fatos, caracterizando desvio de sua finalidade.

2.8. Em suma, a CPAR considerou que as processadas incorreram nos tipos administrativos previstos (i) no art. 5º, inciso IV, alínea “a”, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (também conhecida como Lei Anticorrupção – LAC); e (ii) no art. 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, sugerindo-lhes, portanto, a aplicação das penalidades subsequentes: (a) nos termos do art. 6º, inciso I, da LAC, de multa no valor de **R\$ 437.041,38** (quatrocentos e trinta e sete mil, quarenta e um reais e trinta e oito centavos) para a R2 RADIODIFUSÃO; multa no valor de **R\$ 1.503.000,00** (um milhão, quinhentos e três mil reais) para a SEMPRE ALERTA; e multa no valor de **R\$ 749.273,36** (setecentos e quarenta e nove mil, duzentos e setenta e três reais e trinta e seis centavos) para a AGROSERVICE; (b) nos moldes do art. 6º, inciso II, da LAC, da sanção de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, para as três processadas; e (c) com fulcro no art. 7º, da Lei nº 10.520, de 2002, da penalidade de declaração de impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública, pelo prazo de 4 (quatro) anos, a todas as processadas.

2.9. A CPAR recomendou ainda, por entender ter havido abuso de direito na utilização da personalidade jurídica das processadas, a desconsideração da personalidade jurídica (i) da R2 RADIODIFUSÃO, com a extensão da responsabilidade pelos atos lesivos à Fabiane Felix de Araujo (FABIANE), sócia-administradora “laranja” à época dos fatos, e Paulo Henrique Santos (PAULO HENRIQUE), sócio oculto; (ii) da SEMPRE ALERTA, com a extensão da responsabilidade pelos atos lesivos à Aldeci Florêncio Rodrigues (ALDECI), sócio-administrador “laranja” à época dos fatos, e PAULO HENRIQUE, sócio oculto; e (iii) da AGROSERVICE, com a extensão da responsabilidade pelos atos lesivos à PAULO HENRIQUE, seu titular à época dos fatos.

2.10. Após a confecção do Relatório Final, foram protocolados nos autos documentos contendo as “Alegações Finais” das pessoas jurídicas (SEI 2655877) e das pessoas físicas FABIANE e PAULO HENRIQUE (SEI 2659522).

2.11. Ato contínuo, procedeu a Coordenação-Geral de Investigação e Processos Advogados – CGIPAV (na ocasião denominada COREP2) à análise da regularidade do processo, bem como das “Alegações Finais” apresentadas, o que foi feito no bojo da Nota Técnica nº 511/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2696254), datada de 30 de agosto de 2023. Assim se posicionou a CGIPAV na sobredita Nota Técnica:

3.1. Em vista dos argumentos aqui expostos, opina-se pela regularidade do PAR.

3.2. O processo foi conduzido em consonância com o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais, e com efetiva observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, enquanto consectários do devido processo legal, não se verificando qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais.

3.3. Ademais, não se vislumbra a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a Comissão de PAR, ou seja, os esclarecimentos adicionais trazidos pela defendente não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas.

3.4. Dessa forma, sugere-se acatar as recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final, bem como a correção sugerida no item 2.90 dessa NT:

a) restringir ao ente contratante, que no caso é a União, os efeitos da pena de impedimento de licitar por 04 (quatro) anos.

2.12. Perceba-se que a CGIPAV apenas divergiu do Colegiado no que diz respeito à sanção prevista na Lei nº 10.520, de 2002, referente ao impedimento de licitar e contratar, a qual, consoante apontado na Nota Técnica nº 511/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2696254), deveria estar restrita à União tão somente, e não à Administração Pública como um todo.

2.13. Posteriormente, a Consultoria Jurídica junto à CGU (CONJUR/CGU), ao examinar o PAR em questão, discordou parcialmente dos entendimentos esposados no Relatório Final da CPAR (SEI

2625861) e na Nota Técnica nº 511/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2696254), notadamente no que tange aos valores das multas cominadas à R2 RADIODIFUSÃO e à AGROSERVICE, os quais seriam menores que os inicialmente propostos pelo Colegiado.

2.14. É o que se infere do Parecer nº 00114/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3270158), datado de 28 de maio de 2024, aprovado pelos Despachos nº 00155/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 26 de junho de 2024, e nº 00186/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de mesma data. Veja-se trecho da conclusão do citado Parecer:

Consequentemente, consideramos que a conduta se enquadra no artigo 5º, inciso IV, alínea “a”, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, assim como no artigo 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, razão pela qual, com base nos princípios da legalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, sugerimos a aplicação das seguintes penalidades:

1) à empresa R2 RADIODIFUSÃO E TELECOMUNICAÇÕES LTDA, CNPJ nº 05.613.242/0001-74: a) **multa no valor R\$ 327.781,03** (trezentos e vinte e sete mil setecentos e oitenta e um reais e três centavos), com fundamento no artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, assim como no artigo 19, inciso I, do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022 ; b) **publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, com fundamento no artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846, de 2013, assim como no artigo 19, inciso II, do Decreto nº 11.129, de 2022, a ser cumprida da seguinte forma: i) 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, pelo prazo de 1 (um) dia; ii) 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 (quarenta e cinco) dias; iii) em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias; e c) impedimento de licitar ou contratar com a União pelo prazo de 4 (três) anos , com o consequente descredenciamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, com fundamento no artigo 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.**

2) à empresa SEMPRE ALERTA AGENCIAMENTO DE MÃO-DE-OBRA E SERVIÇOS GERAIS LTDA., CNPJ nº 03.470.083/0001-70: a) **multa no valor de R\$ 1.503.000,00** (um milhão quinhentos e três mil reais), com fundamento no artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, assim como no artigo 19, inciso I, do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022; b) **publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, com fundamento no artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846, de 2013, assim como no artigo 19, inciso II, do Decreto nº 11.129, de 2022, a ser cumprida da seguinte forma: i) 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, pelo prazo de 1 (um) dia; ii) 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 (quarenta e cinco) dias; iii) em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias; e c) impedimento de licitar ou contratar com a União pelo prazo de 4 (três) anos , com o consequente descredenciamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, com fundamento no artigo 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.**

3) à empresa AGROSERVICE EMPREITEIRA AGRÍCOLA EIRELI, CNPJ nº 00.478.727/0001-89: a) **multa no valor de R\$ 561.955,01** (quinhentos e sessenta e um mil novecentos e cinquenta e cinco reais e um centavo), com fundamento no artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, assim como no artigo 19, inciso I, do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022; b) **publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, com fundamento no artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846, de 2013, assim como no artigo 19, inciso II, do Decreto nº 11.129, de 2022, a ser cumprida da seguinte forma: i) 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, pelo prazo de 1 (um) dia; ii) 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 (quarenta e cinco) dias; iii) em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias; e c) impedimento de licitar ou contratar com a União pelo prazo de 4 (três) anos , com o consequente descredenciamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, com fundamento no artigo 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.**

Tendo ficado demonstrado que foram usadas de forma indevida (desvio de finalidade e abuso de direito), com o objetivo de acobertarem a prática de atos ilícitos, com fundamento no artigo 50 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), assim como no artigo 14 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, sugerimos a **desconsideração da personalidade jurídica**, nos seguintes termos:

1) **R2 RADIOFUSÃO E TELECOMUNICAÇÕES LTDA**: para que os efeitos da condenação sejam estendidos ao patrimônio dos Senhores Paulo Henrique Santos, CPF nº [REDACTED], e Fabiane Felix de Araujo, CPF nº [REDACTED]

2) **SEMPRE ALERTA AGENCIAMENTO DE MÃO-DE-OBRA E SERVIÇOS GERAIS LTDA**: para que os efeitos da condenação sejam estendidos ao patrimônio dos Senhores Paulo Henrique Santos, CPF nº [REDACTED] e Aldeci Florêncio Rodrigues, inscrito no CPF nº [REDACTED];

e 3) **AGROSERVICE EMPREITEIRA AGRÍCOLA EIRELI**: para que os efeitos da condenação sejam estendidos ao patrimônio do Senhor Paulo Henrique Santos, CPF nº [REDACTED]. (grifos acrescentados)

2.15. O aludido Parecer nº 00114/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3270158), aprovado pelos Despachos supramencionados, fundamentou o julgamento da Ministra de Estado da CGU, Substituta, proferido em 28 de junho de 2024 - Decisão nº 209 (SEI 3268161), publicada em 2 de julho de 2024 (SEI 3273198). Confira-se o teor da Decisão nº 209:

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo artigo 49 da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, com amparo no art. 1º, III, do Decreto nº. 8.851/2016 e art. 91, XV, da Portaria Normativa nº. 38/2022, desta Controladoria-Geral da União (Regimento Interno), adoto, como fundamento deste ato o Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização, bem como o Parecer nº 00114/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 28 de maio de 2024, aprovado pelo Despacho nº 00155/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU e pelo Despacho de Aprovação nº 00186/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU da Consultoria Jurídica junto a esta Controladoria-Geral da União, para aplicar as seguintes penalidades, pela prática dos atos lesivos previstos no artigo 5º, inciso IV, alínea “a”, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, assim como no artigo 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002:

**1) à empresa R2 Radiofusão e Telecomunicações Ltda.**, CNPJ nº 05.613.242/0001-74:

**a) multa** no valor **R\$ 327.781,03** (trezentos e vinte e sete mil setecentos e oitenta e um reais e três centavos), com fundamento no artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, assim como no artigo 19, inciso I, do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022;

**b) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, com fundamento no artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846, de 2013, assim como no artigo 19, inciso II, do Decreto nº 11.129, de 2022, a ser cumprida da seguinte forma: **i)** 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, pelo prazo de 1 (um) dia; **ii)** 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 (quarenta e cinco) dias; e **iii)** em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias; e

**c) impedimento de licitar ou contratar com a União pelo prazo de 4 (quatro) anos** com o consequente descredenciamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, com fundamento no artigo 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

**2) à empresa Sempre Alerta Agenciamento de Mão-de-Obra e Serviços Gerais Ltda.**, CNPJ nº 03.470.083/0001-70:

**a) multa** no valor de **R\$ 1.503.000,00** (um milhão quinhentos e três mil reais), com fundamento no artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, assim como no artigo 19, inciso I, do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022;

**b) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, com fundamento no artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846, de 2013, assim como no artigo 19, inciso II, do Decreto nº 11.129, de 2022, a ser cumprida da seguinte forma: **i)** 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, pelo prazo de 1 (um) dia; **ii)** 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 (quarenta e cinco) dias; e **iii)** em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias; e

**c) impedimento de licitar ou contratar com a União pelo prazo de 4 (quatro) anos** com o consequente descredenciamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, com fundamento no artigo 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

**3) à empresa Agroservice Empreiteira Agrícola EIRELI**, CNPJ nº 00.478.727/0001-89:

**a) multa** no valor de **R\$ 561.955,01** (quinhentos e sessenta e um mil novecentos e cinquenta e cinco reais e um centavo), com fundamento no artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto

de 2013, assim como no artigo 19, inciso I, do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022;

**b) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, com fundamento no artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846, de 2013, assim como no artigo 19, inciso II, do Decreto nº 11.129, de 2022, a ser cumprida da seguinte forma: **i)** 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, pelo prazo de 1 (um) dia; **ii)** 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 (quarenta e cinco) dias; e **iii)** em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias; e

**c) impedimento de licitar ou contratar com a União pelo prazo de 4 (quatro) anos** com o consequente descredenciamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, com fundamento no artigo 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

Considerando que ficou demonstrado que foi usada de forma indevida (desvio de finalidade e abuso de direito), para acobertar a prática de atos ilícitos, com fundamento no artigo 50 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), assim como no artigo 14 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, determino a desconsideração da personalidade jurídica da empresa **R2 Radiodifusão e Telecomunicações Ltda.**, CNPJ nº 05.613.242/0001-74, para que os efeitos da condenação sejam estendidos ao patrimônio dos Senhores Paulo Henrique Santos, CPF nº \*\*\*.127.101-\*\*, e Fabiane Felix de Araujo, CPF nº \*\*\*.228.501-\*\*.

Considerando que ficou demonstrado que foi usada de forma indevida (desvio de finalidade e abuso de direito), para acobertar a prática de atos ilícitos, com fundamento no artigo 50 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), assim como no artigo 14 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, determino a desconsideração da personalidade jurídica da empresa **Sempre Alerta Agenciamento de Mão-de-Obra e Serviços Gerais Ltda.**, CNPJ nº 03.470.083/0001-70, para que os efeitos da condenação sejam estendidos ao patrimônio dos Senhores Paulo Henrique Santos, CPF nº \*\*\*.127.101-\*\*, e Aldeci Florêncio Rodrigues, inscrito no CPF nº \*\*\*.292.871-\*\*.

Considerando que ficou demonstrado que foi usada de forma indevida (desvio de finalidade e abuso de direito), para acobertar a prática de atos ilícitos, com fundamento no artigo 50 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), assim como no artigo 14 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, determino a desconsideração da personalidade jurídica da empresa **Agroservice Empreiteira Agrícola EIRELI**, CNPJ nº 00.478.727/0001-89, para que os efeitos da condenação sejam estendidos ao patrimônio do Senhor Paulo Henrique Santos, CPF nº \*\*\*.127.101-\*\*.

Os efeitos desta decisão ficam suspensos até o decurso do prazo previsto no artigo 15 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, e, caso haja apresentação de pedido de reconsideração, até o correspondente julgamento.

- 2.16. Aos 11 de julho de 2024, foram interpostos Pedidos de Reconsideração da decisão, pelos entes privados processados (SEI 3286302) e pelas pessoas físicas FABIANE e PAULO HENRIQUE (SEI 3286312).
- 2.17. Por conseguinte, retornaram os autos a esta CGIPAV, para apreciação (SEI 3286466).
- 2.18. É o breve relatório.

### 3. ANÁLISE

3.1. Os Pedidos de Reconsideração foram protocolados tempestivamente, ambos aos 11 de julho de 2024, conforme recibos eletrônicos SEI 3286301 e SEI 3286309, dentro, pois, do prazo de 10 dias previsto pelo art. 15 do Decreto nº 11.129, de 2022.

#### DA ANÁLISE DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO APRESENTADO POR R2 RADIODIFUSÃO, SEMPRE ALERTA E AGROSERVICE – SEI 3286302

3.2. Nesse documento, as recorrentes trazem, inicialmente, o relato dos fatos, passando, em seguida, a enumerar as razões que, a seu ver, ensejariam a reconsideração da decisão.

3.3. Ao final, requerem sejam acatadas suas ponderações, com a consequente reforma da decisão de condenação e, *“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”.*

3.4. Abaixo serão analisados os argumentos colacionados pela defesa.

### **Da inexistência de fraude ao procedimento licitatório**

**Argumento i:** Asseveram as recorrentes ser incontroverso que houve legítima disputa no certame em voga, não havendo, pois, que se falar em frustração ou fraude à licitação. Registram que o procedimento licitatório contou com a participação de mais de 80 (oitenta) licitantes, tendo sido ofertados mais de 300 (trezentos) lances na sessão, não sendo, portanto, crível a afirmação da CPAR no sentido de que a oferta de lances em condições mais vantajosas pelas recorrentes teria inibido a concorrência ou mitigado a competitividade. Salientam que a decisão do PAR *“se ampara na incipiente alegação de que não estaria imputando a conduta de frustração, mas sim de fraude ao caráter competitivo da licitação e que tais conceitos teriam aplicabilidades distintas”*, não tendo sido, porém, apresentada nenhuma prova de que a fraude ocorreu. Aduzem que a acusação se resume a uma narrativa em torno da composição societária das recorrentes, inclusive com alegações de que teria havido simulação da administração das empresas, sem que tenha sido demonstrada a simulação. Destacam ser absolutamente descabida a afirmativa de que a administração de todas as empresas seria realizada por um único núcleo familiar, o qual estaria atuando por pessoas interpostas, e defendem que a simples análise das alterações societárias promovidas pelas empresas não comprova simulação ou fraude. Assinalam que *“não há, no ordenamento jurídico vigente, qualquer impedimento de que empresas que possuam vínculo de parentesco entre os sócios, ou mesmo aquelas que formem grupo econômico, disputem o mesmo processo licitatório”*. Citam trecho de Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU), no qual foi manifestado o entendimento de que não é cabível vedação prévia à participação, em licitação, de empresas que se representem por credenciados que mantenham entre si vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, familiar ou financeira, devendo esse tipo de ocorrência, em cada caso concreto, ser ponderado em conjunto com outros elementos aptos a caracterizar eventual conluio para fraudar o resultado do certame (Acórdão nº 1301/2015, Plenário). Mencionam que esse também foi o posicionamento da CGU, em resposta a pedido de esclarecimento formulado no bojo do Pregão Eletrônico nº 06/2016 (Processo nº 00190.003621/2016-21). Frisam que o simples fato de as empresas possuírem sócios com vínculo de parentesco não afasta a autonomia e a independência com que atuam no mercado e, principalmente, em licitações públicas, ressaltando que, na situação em exame, embora compartilhem parcialmente da mesma estrutura operacional, as recorrentes (i) possuem quadro próprio de funcionários; (ii) possuem representantes legais distintos, inexistindo ingerência entre suas gestões; (iii) possuem contratos autônomos e faturamentos próprios; e (iv) possuem contabilidade própria e independente, não tendo havido o compartilhamento, entre elas, de conteúdo das propostas para participação no certame. Acrescenta ainda a defesa que as recorrentes são empresas já consolidadas no mercado, todas com mais de 18 (dezoito) anos de funcionamento, e que não há evidências de que tenham sido cridas para o cometimento de atos ilícitos. Reiteram as recorrentes que, apesar de a CPAR insistir na composição societária das empresas, não logrou êxito em demonstrar qualquer conluio ou atuação para fraudar o caráter competitivo da licitação.

#### **Análise do Argumento i:**

3.5. Cuida-se aqui de repetição de argumentos apresentados pelas recorrentes na defesa escrita inicial (SEI 2533149) e nas Alegações Finais (SEI 2655877). Acerca da matéria, a CPAR, muito acertadamente, assim discorreu no Relatório Final (SEI 2625861):

61. Em que pese inexistir regra posta que impeça que empresas que apresentem vínculo de parentesco entre os seus sócios e que compartilhem parte da mesma estrutura física venham a participar de um mesmo certame licitatório, é preciso esclarecer, desde logo, que as regras têm por fundamento princípios, os quais são considerados normas (ainda que não escritas) de hierarquia superior à das regras e têm o condão de determinar a adequada interpretação destas e, de igual modo, suprir eventuais lacunas. Nunca é demais repisar que os princípios funcionam como norte na interpretação e aplicação das regras jurídicas.

62. É cediço que um dos princípios norteadores do pregão eletrônico é o princípio da competitividade, nos termos do art. 2º do Decreto n. 10.024/2019, o qual regulamenta tal modalidade de licitação. E é justamente nesse diapasão que se insere a exigência de apresentação de declaração de independência das propostas, cujo objetivo é garantir a isonomia entre os

licitantes e, por conseguinte, resguardar o princípio da competitividade do certame.

(...)

64. Ademais, se é fato que não há uma regra impedindo a participação de empresas nas condições descritas pela defesa, também é fato que tal participação deve ser objeto de apurado controle e acompanhamento da regularidade por parte da Administração Pública.

65. Nessa linha, os precedentes do TCU e da CGU trazidos pela própria defesa são claros a respeito da necessidade de se verificar a existência de eventuais condutas e/ou elementos que possam comprometer ou frustrar a competitividade e a isonomia do certame.

(...)

69. Dessa forma, tendo por base os elementos colhidos no curso do processo, é possível afirmar que as prolapadas independência e autonomia não guardam qualquer consonância com os fatos.

(...)

70. Por derradeiro, tem-se ainda que 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.

(...)

109. Sob esse prisma, não é possível admitir que a competitividade foi mantida com base no fato de que houve vários lances de outras empresas, pois ainda que a competitividade não tenha sido frustrada, não há como negar que ela não tenha sido fraudada, conforme comprovado nos autos.

3.6. Na Nota Técnica nº 511/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2696254), em que foram apreciadas pela CGIPAV as Alegações Finais, foi registrado a respeito:

2.22. A CPAR não considerou fraudulenta a licitação pelo simples fato de os sócios das diferentes empresas participantes possuírem relações de parentesco. No entanto, como pontuado no relatório final, esse fator deve ser objeto de atenção especial pela Administração Pública, a fim de se perquirir, no caso concreto, a existência de possíveis ilícitos. Nessa perspectiva, embora isoladamente não caracterize conduta delituosa, o vínculo familiar pode indicar irregularidades e legitimar medidas apuratórias. No caso em análise, identificou-se que a situação concreta transcende a mera e eventual vinculação familiar entre sócios dos entes participantes da licitação, haja vista que os elementos coletados ao longo da instrução processual revelam que as referidas empresas transgrediram a competitividade do certame e, conseqüentemente, agiram de maneira inidônea.

3.7. Nesse contexto, repise-se ter sido apontado pelo Colegiado, no Termo de Indiciação (SEI 2490864), todo um conjunto de indícios convergentes quanto à ocorrência de fraude à competitividade do certame, mediante a quebra de sigilo das propostas apresentadas pelas recorrentes, no Pregão nº 12/2020, da ANEEL. Confira-se:

a) utilização dos mesmos imóveis: “*de acordo com os registros constantes da base de dados do CNPJ/ME, no mínimo, as empresas indicadas na Tabela 1 têm suas sedes no endereço SAAN Quadra 1, lotes 1280 e 1290, com pequenas variações no complemento do endereço (sala, parte e andar)*” – Termo de Indiciação;

b) números de telefone em comum: “*a proposta da Agroservice no âmbito do Pregão n. 12/2020 (2396666, p. 1019/1021) foi apresentada em papel timbrado da empresa onde constam 2 números de telefone, a saber: 61 3201-4664 e 3964-4661, sendo que na proposta propriamente dita é informado o primeiro deles (p. 1021), o qual coincide com o número informado na proposta da Sempre Alerta (p. 870). Por sua vez, em sua proposta a R2 Radiodifusão informa o número 61 3964-4661 (p. 373). (...) Além desses indícios, há também o fato de que as 3 empresas informaram várias vezes à Junta Comercial o número de telefone (61) 3201-4664 para possível contato (...)*” - Termo de Indiciação;

c) testemunhas comuns nas alterações de Contratos Sociais: “*é cediço que, em regra, os atos constitutivos das pessoas jurídicas devem ser submetidos a registro no âmbito da Junta Comercial do respectivo Estado da Federação onde se encontram estabelecidas.*”

*Pois bem, compulsando-se os registros atinentes às empresas Agroservice, Sempre Alerta e R2 Radiodifusão verifica-se que as senhoras Glaucia Coutinho dos Santos [REDACTED] e Elinete Pereira Rodrigues [REDACTED] funcionaram como testemunhas em várias oportunidades nas quais as referidas empresas promoveram alterações de seus respectivos Contratos Sociais. (...) Importante consignar que, de acordo com informações disponíveis no Cadastro Nacional de Informações Pessoais (CNIS), tanto a Gláucia quanto a Elinete mantinham vínculo empregatício com a Agroservice à época das alterações contratuais das quais serviram como testemunhas. Ou seja, funcionárias de uma das empresas servindo como testemunhas de alterações contratuais de duas outras empresas, em tese, concorrentes” - Termo de Indiciação;*

*d) proximidade da entrega dos documentos de habilitação e das propostas de preços, bem como da oferta de lances: “os documentos de habilitação e das propostas de preços das três empresas foram protocolados no Sistema Comprasnet em horários próximos, num intervalo de menos de 42 minutos, sendo que entre R2 Radiodifusão e Sempre Alerta a diferença é inferior a 7 minutos (2396666, p. 82/84 e 319). (...) Os últimos lances ofertados por cada uma das três empresas também foram muito próximos, no mesmo segundo para ser mais preciso, sem que houvesse lances de outras concorrentes entre eles (2396666, p. 326)” - Termo de Indiciação;*

*e) semelhança na organização dos documentos encaminhados: “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 (2396542, p. 7/9)” - Termo de Indiciação;*

*f) semelhança na redação de textos e repetição de erros de grafia: “sem que o edital tivesse previsto ou trouxesse algum modelo a ser utilizado pelos licitantes, constata-se facilmente que as três empresas envolvidas se valeram exatamente do mesmo texto no documento intitulado “Comprovação do Indicador Constante” (3296666, p. 853, 872 e 1145). Conforme é possível observar abaixo, foram repetidos, inclusive, os erros de grafia, conforme é possível observar nas palavras “demonstrativos”, “firmados”, “iniciativa”, grafadas faltando a letra “i”” – Termo de Indiciação;*

*g) adoção de mesma formatação de arquivos relativos às propostas: “especialmente em relação às empresas R2 Radiodifusão e Sempre Alerta, utilizou-se a mesma formatação nos arquivos relativos às propostas de preços, uma vez que as planilhas de custos encaminhadas apresentaram uma régua de formatação aparente (239542, p. 12/13), sendo que essa característica não foi verificada nas demais propostas avaliadas, tampouco no modelo de planilha de preços ofertado pela ANEEL para apoio aos licitantes” - Termo de Indiciação;*

*h) adoção do mesmo modus operandi em outros certames licitatórios: “após a realização de diligências complementares, a ANEEL constatou que as três empresas adotaram o mesmo modus operandi em outros certames licitatórios. Nestes, da mesma forma como ocorrido no Pregão n. 12/2020, chama a atenção a proximidade de horários, valores e semelhanças de datas em que as propostas foram registradas no Sistema Compras Governamentais, bem como o formato da documentação apresentada, a saber: tamanho do arquivo inserido, nomes dos arquivos e data de modificação dos documentos, dentre outros” – Termo de Indiciação;*

*i) histórico de utilização de mesmo endereço de IP: “de acordo com registros do Sistema Comprasnet, em várias oportunidades a R2 Radiodifusão, a Sempre Alerta e a Agroservice participaram de pregões eletrônicos utilizando o mesmo endereço IP utilizado por outro(s) concorrentes em um mesmo certame. Os dados ora disponíveis são de pregões realizados até 29/03/2019, o que significa dizer que as informações relativas ao Pregão n. 12/2020 ainda não podem ser consultadas. No entanto, as empresas R2 Radiodifusão, Sempre Alerta e Agroservice possuem um histórico de participação de certames licitatórios nessas condições e envolvem outras empresas também, inclusive de outros estados da Federação” - Termo de Indiciação;*

j) as recorrentes pertencem a um mesmo grupo empresarial familiar: “os elementos de prova constantes dos autos indicam que Agroservice, Sempre Alerta e R2 Radiodifusão são controladas, de fato, por integrantes de uma única família, a qual é formada em seu núcleo principal pela senhora Meiry de Araújo Santos [REDACTED] e seus filhos, Miriam Rubia Santos [REDACTED] e Paulo Henrique Santos [REDACTED]. (...) Importante consignar que o núcleo principal integra ou já integrou o quadro societário de várias empresas, direta ou indiretamente (através de filhos, esposas, cunhadas, funcionários etc.)” – Termo de Indicação; e

k) estreito relacionamento entre o núcleo familiar e três dos sócios/ex-sócios da R2 RADIODIFUSÃO e da SEMPRE ALERTA, como explanado no item 2.11 do Termo de Indicação.

3.8. Depreende-se do exposto 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.

3.9. 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):

De fato, a participação de empresas cujos sócios possuam relação de parentesco no mesmo certame, por si só, não constitui irregularidade. Todavia, no presente feito, identificou-se a confluência de outros indícios, que, em conjunto, permitiram a caracterização de conluio entre licitantes, tal como demonstrado no voto condutor da deliberação questionada:

"Quanto ao mérito, o estreito vínculo entre as empresas, em razão da relação de parentesco de seus proprietários, do uso do mesmo IP para o acesso ao Comprasnet, do compartilhamento do mesmo imóvel e da mesma infraestrutura de rede contrariou a regra prevista na Instrução Normativa-SLTI 2, de 16/9/2009, vigente à época das licitações, que estabelecia a obrigatoriedade de apresentação da 'Declaração de Elaboração Independente de Proposta', uma vez que os fatos narrados indicam que houve comunicação e discussão do conteúdo das propostas entre as empresas antes da adjudicação dos objetos licitados, bem como ajustes, definição de estratégias e combinações.

Considero fraudulenta, por exemplo, a declaração de elaboração independente de proposta apresentada pelo representante da GD Distribuidora de Livros Ltda., inserida nos autos do Pregão Eletrônico 7/2019, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (peça 57, p. 73), uma vez que a empresa Helen Paula Caitana Dias Eireli também participou da disputa dos mesmos itens licitados e apresentou lances com mesmo endereço IP.

[...]

Ademais, embora não seja ilegal a participação até mesmo de sociedades coligadas em uma mesma licitação, essas relações podem e devem ser consideradas sempre que houver indícios consistentes de conluio, especialmente em casos como o ora tratado, em que há vínculo de parentesco entre os sócios das empresas licitantes, que resolveram participar dos mesmos certames, disputando os mesmos itens, com propostas originadas de um mesmo endereço de IP, sendo que as empresas compartilham contador e o imóvel onde estão instaladas.

[...]

À luz do art. 46 da Lei 8.443/1992, a fraude à licitação é verificada, no âmbito do TCU, mediante a análise da conjunção das evidências presentes em cada caso concreto, conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal (RE 68.006-MG), no sentido de que indícios são provas, se vários, convergentes e concordantes.

O conjunto de indícios apontados nestes autos é suficiente para concluir que as empresas (...) atuaram em conluio com o objetivo de fraudar licitações para aquisição de material bibliográfico de Instituições Federais de Ensino, embora nem todos os atos praticados por elas tenham sido bem-sucedidos em beneficiá-las.

3.10. 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.

3.11. Com efeito, a elaboração independente das propostas apresentadas em uma licitação constitui pressuposto necessário para que haja concorrência real e leal entre os participantes.

3.12. Por oportuno, traz-se à colação o que leciona Mateus Bertoncini sobre o tema:

(...) O rigoroso tratamento isonômico entre os licitantes é condição *sine qua non* para a existência real de competição entre os concorrentes. Como em uma corrida de cem metros rasos, todos os corredores devem partir da mesma linha, no mesmo instante e nas mesmas condições objetivas dos demais, sagrando-se vencedor aquele corredor melhor preparado que cruzar em primeiro lugar a linha de chegada. Cumprindo as regras legais e editalícias, os licitantes devem ser informados pelas mesmas regras objetivas, do início ao fim do processo licitatório, para que efetivamente haja disputa entre os concorrentes. (...) O tratamento diferenciado e vantajoso de algum licitante esvazia de utilidade o processo licitatório, corrompendo-o, destruindo-o, transformando-o em um mero arremedo de processo, posto que não informado por um dos seus postulados fundamentais – o seu caráter competitivo. Ou seja, sem competição não se tem licitação, sendo o beneficiado da quebra do caráter competitivo, desde o ajuste ou combinação, o vitorioso no processo, não por seu mérito, por sua competência, mas em razão da combinação, que pode ser levada a efeito entre os próprios concorrentes, na combinação de resultados, ou entre um dado concorrente e o agente público (...). Nota-se que esse ilícito da pessoa jurídica não exige a demonstração do prejuízo material ou do enriquecimento de qualquer dos envolvidos na fraude, respondendo a pessoa jurídica pelas sanções da Lei 12.846/2013 se efetivamente for apurado no devido processo legal, administrativo ou judicial, a frustração do caráter competitivo da licitação, em função de ajuste, combinação ou qualquer outro expediente nesse sentido. (SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. Comentários à Lei 12.846/2013. Lei Anticorrupção. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 178)

3.13. Em face do que foi dito, rejeitam-se os argumentos da defesa.

### **Da legítima participação no processo licitatório**

**Argumento ii:** Consignam as recorrentes que a independência e a autonomia em suas gestões podem ser comprovadas pela verificação da acirrada disputa travada entre as empresas durante o certame, alcançando uma redução de mais de 20% (vinte por cento) nas propostas iniciais, somente na fase de lances. Questionam que caso a intenção fosse fraudar o certame, não haveria lógica em disputarem de forma tão acirrada e, ao final, manterem uma diferença tão irrelevante entre si (0,6% - zero vírgula seis por cento), já que a *“praxe do conluio consiste na busca pela maximização do lucro, e não em sua redução”*. Propugnam que, no que tange ao enquadramento no art. 5º, inciso IV, “a”, da LAC, consta no Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU orientação no sentido de ser necessária a demonstração do ajuste entre as empresas para frustrar a competitividade, o que ocorre quando poucas empresas participam de uma licitação e ofertam valores mais altos do que o padrão de mercado, previamente ajustados entre elas. Registram que outra prática comum no que diz respeito a fraudes em licitações é o uso do denominado “coelho”, ou seja, quando há ajuste entre licitantes para manter uma distância razoável entre si, trabalhando com valores inexequíveis na primeira colocação (coelho), enquanto as demais apresentam propostas pouco competitivas, com valores mais altos. Nesse último caso, explicam, encerrada a disputa, a primeira colocada desiste da proposta ou provoca sua própria desclassificação, de modo que a adjudicação fique para a outra partícipe, com uma diferença de preço que represente uma lucratividade abusiva. Ressaltam que nenhuma das hipóteses anteriores representa o ocorrido porque, a uma, as recorrentes não detinham o controle da disputa, dado que o pregão teve a participação de cerca de 80 (oitenta) licitantes, com mais de 300 (trezentos) lances; a duas, porque a R2 RADIODIFUSÃO, classificada em primeiro lugar, somente não assinou o contrato por ter sido alijada do certame pela pregoeira; e a três, porque a diferença entre as propostas era tão insignificante que o resultado de um suposto conluio seria inútil. Defendem ser *“absolutamente descabido impor uma condenação sob a alegação de que ‘entendeu-se que ocorreu simulação de concorrência entre as indiciadas, que agiram de forma fraudulenta, com o objetivo de afastar a competitividade do certame (...)’”* e destacam ser um dever do Colegiado coletar robustos elementos de prova, sob pena de se impor uma sanção sem qualquer evidência do ilícito, baseada unicamente no sentimento dos membros da comissão.

### Análise do Argumento ii:

3.14. De igual modo, trata-se de repetição de argumentos trazidos pelas recorrentes na defesa escrita inicial (SEI 2533149) e nas Alegações Finais (SEI 2655877).

3.15. Endossa-se o posicionamento manifestado na Nota Técnica nº 511/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2696254), cujo teor será abaixo reproduzido:

2.28. O que se está a apurar nos autos não é o resultado econômico do certame, mas o conluio entre as empresas para frustrar a competitividade e isonomia do certame, mediante a combinação de preços, com o consequente direcionamento da licitação.

(...)

2.31. (...) o Superior Tribunal de Justiça, no REsp 1498982/SC, ao tratar do tipo penal do art. 90 da Lei nº 8.666/1993, cujo objeto é o mesmo do art. 5º, inc. IV, alínea “a”, da Lei nº 12.846/2013, definiu que:

2. O objeto jurídico que se objetiva tutelar com o art. 90 da Lei n. 8.666/1993 é a lisura das licitações e dos contratos com a Administração, notadamente a conduta ética e o respeito que devem pautar o administrador em relação às pessoas que pretendem contratar com a Administração, participando de procedimento licitatório livre de vícios que prejudiquem a igualdade, aqui entendida sob o viés da moralidade e da isonomia administrativas. 3. Diversamente do que ocorre com o delito previsto no art. 89 da Lei n. 8.666/1993, trata-se de crime em que o resultado exigido pelo tipo penal não demanda a ocorrência de prejuízo econômico para o poder público, haja vista que a prática delitiva se aperfeiçoa com a simples quebra do caráter competitivo entre os licitantes interessados em contratar, ocasionada com a frustração ou com a fraude no procedimento licitatório. 4. Constitui o elemento subjetivo especial do tipo o intuito de obter, pelo agente, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação cuja competitividade foi fraudada ou frustrada. Não se pode confundir, portanto, o elemento subjetivo ínsito ao tipo - e que diz respeito à vantagem obtida pelo agente que contratou por meio de procedimento licitatório cuja competitividade foi maculada - com eventual prejuízo que esse contrato venha a causar ao poder público, que, aliás, poderá ou não ocorrer. (grifou-se)

2.32. A súmula 645 do STJ consolida essa orientação, no sentido que a fraude à licitação se consuma com a mera demonstração de que o caráter competitivo da licitação foi frustrado:

O crime de fraude à licitação é formal, e sua consumação prescinde da comprovação do prejuízo ou da obtenção de vantagem. (SÚMULA 645/STJ)

2.33. Compreende-se, portanto, que se busca proteger o caráter competitivo entre os licitantes interessados em contratar, punindo aquele que frustrar ou fraudar tal característica essencial da licitação, independentemente do efeito patrimonial disso.

3.16. Merece destaque também o entendimento da CONJUR/CGU, esboçado no Parecer nº 00114/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3270158), o qual se corrobora:

59. Conforme destacado pela Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização, 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:

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. (...)

60. Com isso, 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.

61. No caso em comento, com o intuito de preservar a lisura do procedimento licitatório (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 (...)"

62. A inserção dessa cláusula teve por objetivos evitar fraudes, garantir a “independência das propostas” e impedir o “conluio entre os licitantes”, em respeito ao princípio da competitividade.

63. Mesmo cientes de que estavam violando essa regra, as indiciadas decidiram participar do certame licitatório, assumindo os riscos decorrentes de sua decisão.

(...)

66. Portanto, não se pode falar em legítima participação no Processo Licitatório

3.17. No caso *sub examine*, conforme detalhado na Análise do Argumento i, 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.

3.18. É de se lembrar que 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.

3.19. 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 (...)*”.

3.20. 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.

3.21. Com efeito, os bens jurídicos tutelados, *in casu*, são, principalmente, a probidade e a impessoalidade nas relações com a Administração Pública, como ensina o Manual da CGU:

(...) Não se exige, igualmente, demonstração de ocorrência de dano ao erário ou qualquer outro resultado material, uma vez que **os bens jurídicos tutelados são, mormente, a probidade e a impessoalidade nas relações com a Administração Pública.** (p. 62 do Manual) – grifos acrescidos

3.22. 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.

3.23. No que tange à alegada “inutilidade do suposto conluio”, cabe reiterar o que ponderou o Colegiado no Relatório Final (SEI 2625861):

70. Por derradeiro, tem-se ainda que 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.

3.24. Pelos motivos acima delineados, não assiste razão à defesa.

### **Da insubsistência dos indícios utilizados para fundamentar a condenação**

**Argumento iii:** Apontam as recorrentes, em suma, que os indícios apresentados pelo Colegiado são insuficientes para justificar uma condenação por fraude à licitação e afirmam que o fato de dividirem os mesmos imóveis, ramais telefônicos e determinados serviços de profissionais em nada macula suas participações no certame. Reiteram que isso apenas demonstra que se está a tratar de empresas com vínculo familiar as quais, para redução de custos administrativos, compartilham determinada estrutura operacional, o que nunca se negou. Registram ser essa uma situação bastante comum na administração de

empresas de mesmo núcleo familiar. Sustentam que o fato de compartilharem parcialmente a estrutura operacional faz com que adotem modelos similares de formatação de documentos e que os formulários constantes da licitação em questão são decorrentes de um modelo padrão, o que teria ocasionado a semelhança suscitada pela CPAR. Quanto ao mesmo endereço de IP, explicam que “*por estarem situadas na mesma edificação, as Recorrentes compartilham o mesmo provedor e o mesmo contrato de fornecimento de internet. Esse compartilhamento faz com que o endereço externo de IP apareça como o mesmo para o receptor, sendo que, para a rede interna, por evidente, o endereço de IP é distinto*”. Assinalam que a proximidade dos lances emitidos entre as empresas, verificável na ata do pregão, comprova não ter sido utilizado o mesmo computador na disputa de lances da licitação, uma vez que seria impossível operar dois ou três lances distintos na mesma máquina, em tão pouco tempo. Advertem, ademais, conforme extraído da ata do pregão, ter sido constatado que, em determinada situação, houve lances no mesmo minuto por mais de 10 (dez) empresas, embora a comissão tenha se omitido em relação a essa informação. Sublinham que esse fato não poderia servir como elemento de prova, ainda que indiciário, de conduta fraudulenta, por se cuidar de algo corriqueiro e inerente ao processo de disputa no pregão. No que concerne à proximidade entre o cadastro das propostas e dos registros de lance no pregão, aduz a defesa ser até mais notória a ausência denexo causal com a acusação de fraude ou frustração à competitividade do certame, pois isso em nada afetaria a realização da disputa e nenhum benefício teriam as empresas ao realizar tal conduta. Também a esse respeito, salientam as recorrentes ser esse um fato aleatório em licitações do tipo eletrônico, haja ou não qualquer espécie de vínculo entre as empresas, acrescentando, “*apenas para ilustrar a baixíssima relevância do fato apurado*”, ter sido verificado a partir da ata do pregão que não só elas, como diversas outras concorrentes teriam adotado conduta semelhante. Quanto à suposta simetria de descontos ofertados durante a disputa, enfatizam que uma política de redução de preços estabelecida de forma objetiva faz parte da estratégia de cada empresa, não configurando isso conduta ilícita. Lembra a defesa que as recorrentes apresentaram preços extremamente competitivos, dentro da realidade da disputa, tanto que a R2 RADIODIFUSÃO ficou classificada em primeiro lugar, só não tendo firmado “*o contrato mais vantajoso para a Administração*”, porque foi desclassificada pela então preegoira. Considera frágil a conclusão do Colegiado, com base em depoimento de PAULO HENRIQUE, ocorrido no bojo do PAR, no sentido de que ele, em sendo o representante legal da AGROSERVICE, teria falado em nome da R2 RADIODIFUSÃO e, portanto, seria o seu real administrador e proprietário (sócio oculto).

### **Análise do Argumento iii:**

3.25. Também aqui a defesa repete os argumentos introduzidos na defesa escrita inicial (SEI 2533149) e nas Alegações Finais (SEI 2655877), 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. Veja-se:

84. Impende esclarecer, desde logo, que os elementos que compõem o conjunto probatório não podem e não devem ser analisados de forma isolada e assistemática. No caso ora em análise, a confluência de indícios robustos presentes nos autos – resumidos no item 4.1 deste relatório – corrobora fortemente com as conclusões exaradas no Termo de Indiciamento no sentido de que houve, de fato, práticas contrárias ao princípio da competitividade, materializados na entrega de propostas sem a independência exigida, caracterizando simulação de concorrência.

85. Da leitura da peça de defesa apresentada no âmbito do presente PAR percebe-se que as empresas, grosso modo, não contestam os elementos apontados, mas tão somente manifestam entendimento de que estes seriam insubsistentes. A propósito, Paulo Henrique Santos disse em audiência por ele solicitada que “a CGU também fez um trabalho muito interessante, que foi uma investigação; foram, tiraram foto da minha empresa, o prédio onde ficam as empresas; nós nunca negamos isso, que as empresas compartilham o mesmo prédio, a mesma internet.” (doc. 2752928, a partir de 1’24”)

86. No entanto, deve ser prontamente afastada a alegação de que se trata de empresas independentes e autônomas e que nem mesmo o fato de dividirem “os mesmos imóveis, ramais telefônicos e determinados serviços de profissionais” seria motivo para questionar a licitude de suas participações em certames licitatórios.

87. Quanto aos argumentos apresentados para justificar a identificação do mesmo endereço IP, estes se tornam frágeis à medida que se imagina que três empresas, controladas por um único grupo empresarial e que dividem espaço físico, telefone, rede de internet e serviços profissionais

(leia-se profissionais), concorrerem entre si em um pregão eletrônico sem que houvesse comunicação entre os respectivos representantes, isso considerando a hipótese de existir mais de um.

88. Não bastasse isso, a Defesa não se pronunciou a respeito da constatação de que a utilização de um mesmo endereço IP não está restrita às três empresas ora processadas, mas há, sim, um histórico de participação de certames licitatórios nessas condições envolvendo empresas outras que não compõem o citado grupo econômico, inclusive com sedes declaradas em outros estados da Federação.

(...)

89. De igual modo, a Defesa manteve-se silente acerca do exemplo do Pregão n. 22/2017, promovido pela Subsecretaria de Assuntos Administrativos, no qual constata-se que as empresas Sempre Alerta e Agroservice, além de utilizarem o mesmo endereço IP, chegaram a oferecer lances de idêntico valor, coincidindo inclusive nos centavos de Real: R\$ 1.332.141,12, com uma diferença de menos de 2 minutos entre os lances.

90. No que diz respeito aos lances ofertados no curso do pregão em análise, e considerado um universo restrito às empresas R2 Radiodifusão, Sempre Alerta e Agroservice, observa-se que estas ofertaram exatamente o mesmo número de lances e, entre esses, é possível identificar o estabelecimento de um padrão já a partir do 2º lance, mas que fica mais nítido a partir do 3º lance, quando verifica-se que a cada “rodada” de lances a diferença entre o menor e o 2º menor lance é exatamente a mesma diferença entre o 2º menor e o maior lance entre essas três empresas.

(...)

91. Em relação às várias alterações contratuais realizadas, o que a Defesa diz se tratar de “operações comuns de reorganização empresarial”, nada mais são do que trocas estratégicas e nada convencionais (...).

92. A reforçar o entendimento exposto, para ficar apenas com o exemplo diretamente relacionado ao presente caso, destaca-se que houve um certo sincronismo nas alterações processadas nos contratos sociais das empresas R2 Radiodifusão e Sempre Alerta, a partir de janeiro de 2020, com ênfase para as mudanças análogas promovidas nos dias 09 e 16 de junho de 2020, nas quais alternam-se apenas os nomes dos sócios “laranjas”, Fabiane Felix de Araujo e Aldeci Florêncio Rodrigues. O que pode ser caracterizado como sendo extremamente estratégico, visto que a sessão do Pregão n. 12/2020 se deu em 13/07/2020

Tabela 2 – Semelhança nas alterações contratuais da R2 Radiodifusão e da Sempre Alerta

Data	Alterações na Sempre Alerta e na R2 Radiodifusão a partir de jun/2020
09/06/2020	Altera a divisão do Capital Social: Aldeci passa para 90% e Fabiane para 10%
09/06/2020	Altera a divisão do Capital Social: Fabiane passa para 90% e Aldeci para 10%
16/06/2020	Fabiane se retira da sociedade
16/06/2020	Aldeci se retira da sociedade
16/11/2020	Declaração de desenquadramento de ME
17/02/2021	Aldeci se retira e Fabiane (90%) e Wellington (10%) ingressam na sociedade
01/03/2021	Wellington se retira da sociedade
15/03/2021	Fabiane se retira e Wendel ingressa na sociedade
	<b>Sempre Alerta</b>
	<b>R2 Radiodifusão</b>

(...)

94. A propósito, registre-se que, sem que tivesse conhecimento de vários dos elementos expostos no presente PAR, o Poder Judiciário negou provimento ao Mandado de Segurança impetrado contra o ato da pregoeira que desclassificou as propostas apresentadas pelas empresas R2 Radiodifusão, Sempre Alerta e Agroservice no âmbito do Pregão n. 12/2020, consignando na sentença que “restaram demonstrados e discriminados os indícios que, em conjunto, expuseram a condição de interligação entre as propostas, o que contamina a idoneidade da Declaração de Elaboração Independente das Propostas” (original sem grifo e sem destaque):

‘19. Com efeito, a desclassificação das três propostas referidas foi detalhadamente motivada e fundamentada no Despacho de Mero Expediente nº 177/2020-SLC/ANEEL, de 20 de julho de 2020 (doc. em anexo). No referido Despacho, restaram demonstrados e discriminados os indícios que, em conjunto, expuseram a condição de interligação entre as propostas, o que contamina a idoneidade da Declaração de Elaboração Independente das Propostas.’ (Mandado de Segurança n. 1042027-97.2020.4.01.3400 – TRF1)

3.26. 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. Nesses termos, segue trecho do Acórdão TCU nº 1506/2022, Plenário, então citado:

33. O segundo indício da fraude remete ao alinhamento de preços propostos pelas três empresas classificadas: Nunes & Cia (R\$ 1.499.320,41), Compact Construções (R\$ 1.504.095,84) e Construtora Costa Machado (R\$ 1.539.499,39). As propostas foram elaboradas a partir de um desconto padrão sobre o orçamento base da prefeitura de Cascavel/CE, demonstrado na tabela do relatório de fiscalização (peça 5, p. 7) {...}

33.2. A proposta da Compact Construções incluía um desconto linear de 2% sobre todos os itens, enquanto a oferta da empresa Nunes & Cia Ltda. compunha-se de reduções próximas a 2%, suficientes para vencer o certame e conferir-lhe ares de competitividade (peça 5, p. 7). Portanto, resta claro que as três classificadas de forma intencional macularam a licitação, objetivando com que uma delas lograsse vencedora.

33.3. A Secex-CE examinou a questão da seguinte forma (peça 82, p. 7-8):

36. Ao contrário do que se poderia pensar, ao apresentarem preços com a mesma variação percentual (próximos a 2%, 2% e 0%), as licitantes terminaram por dar evidências que, de alguma forma, celebraram acordo de cujos atos participaram, incorrendo em ato atentatório contra a Lei de Licitações (arts. 3º, 90 da Lei de Licitações). Assim, o alinhamento das propostas e a aplicação de desconto padrão, não pode ser considerado sinônimo da competitividade entre as empresas (peça 5, p. 7) como alegou o responsável, porém, quebra de sigilo das propostas entre elas (art. 3º da Lei 8666/93), visto ser pouco provável haver licitantes com idênticas cestas de custos, dada a diversidade dos componentes que lhe são intrínsecos e ao mesmo renunciarem a diminuição de preços sob os mesmos patamares (próximos a 2%, 2% e 0%). (ACÓRDÃO 1506/2022 - PLENÁRIO)

3.27. 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).

3.28. 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.

3.29. À vista do exposto, não merecem ser acatadas as alegações da defesa.

### **Da impossibilidade de condenação baseada exclusivamente em indícios**

**Argumento iv:** Consignam as recorrentes que o ordenamento pátrio não admite uma condenação baseada exclusivamente em indícios, sob pena de violação ao princípio de presunção da inocência. Propugnam que deve haver prova substancial da autoria e da ocorrência do delito, consoante jurisprudência pacífica sobre o tema. Acrescentam ser dever do órgão de acusação a prova da autoria e da ocorrência da infração à ordem jurídica. Afirmam que mesmo o precedente colacionado pela CPAR, no Relatório Final, somente admite a condenação amparada em indícios “*quando não contrariados por contraindícios ou prova direta*”, apontando ter sido esse o entendimento assentado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), na oportunidade do julgamento da Ação Penal 481. Defendem a existência de provas concretas de que não houve a fraude ao caráter competitivo da licitação, alegada pelo Colegiado.

#### **Análise do Argumento iv:**

3.30. Quanto a essa questão, esclareceu a CPAR no Relatório Final (SEI 2625861):

84. Impende esclarecer, desde logo, que os elementos que compõem o conjunto probatório não podem e não devem ser analisados de forma isolada e assistemática. No caso ora em análise, a confluência de indícios robustos presentes nos autos – resumidos no item 4.1 deste relatório – corrobora fortemente com as conclusões exaradas no Termo de Indiciamento no sentido de que houve, de fato, práticas contrárias ao princípio da competitividade, materializados na entrega de

propostas sem a independência exigida, caracterizando simulação de concorrência.

3.31. O Colegiado pontuou, outrossim, 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.

3.32. Por sua vez, registrou a CGIPAV a respeito, na Nota Técnica nº 511/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2696254):

2.49. De imediato, é preciso que se diferencie "indício" de "conjunto indiciário", na medida em que o primeiro se encerra em uma única e singular suposição decorrente de uma constatação, enquanto o segundo, por sua multiplicidade uniformidade, se apresenta como meio apto a demonstrar determinado fato ou circunstância.

2.50. De fato, é praticamente impossível se obter prova inequívoca de conluio, uma vez que, quando acertos desse tipo ocorrem, não se faz, por óbvio, qualquer tipo de registro escrito. No entanto, no caso concreto verifica-se a existência de um conjunto de indícios convergentes e robustos, o que é suficiente para constituir prova do que se alega.

3.33. Cumpre concordar com as supracitadas manifestações, dado que 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.

3.34. 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.

3.35. 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. Veja-se:

EMENTA (...) 9. Se através da análise profunda e criteriosa do conjunto probatório – documentos e outros meios de prova disponíveis – chegou o julgador, de acordo com o exame de fatos suficientes para o preenchimento da hipótese típica, à convicção, através do cotejo de fortes indícios contra os Recorrentes, suficiente para exarar o decreto condenatório, não se pode falar em ofensa ao princípio da presunção de inocência ou condenação com base na presunção de culpa. (...) - Resp nº 4400106/RJ

3.36. Cabe ainda transcrever os ensinamentos de Márcio de Aguiar Ribeiro sobre a matéria:

(...) Considerando que o conceito de “verdade” é inatingível, o processo, como mecanismo dialético que é, busca aproximar-se o máximo possível do que realmente ocorreu. Se, em face de tudo o que foi produzido e debatido durante o contraditório, a autoridade julgadora atingir determinado grau de certeza que lhe dê segurança para condenar, ainda que com base exclusivamente em prova indiciária, assim deverá proceder.

(...)

A utilidade da prova indiciária descortina significativa relevância quando em mira a apuração e repressão da ilicitude dita contemporânea, assim entendidas aquelas relacionadas a infrações de natureza econômica, financeira ou administrativa, cuja execução ocorre em contexto associativo, tão usual na prática de atos de corrupção, e envolve, por vezes, a participação de grupos de pessoas e entidades empresariais, a exemplo dos ilícitos previstos no texto da LAC.

(...)

Não há dúvidas, portanto, que no bojo do PAR, cujos ilícitos arrolados no art. 5º, da Lei nº 12.846/13, estão inseridos nessa ordem de ilicitude contemporânea, as provas indiciárias preencherão destacado papel no âmbito da instrução do processo administrativo (...). (RIBEIRO, Márcio de Aguiar. Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à Luz da Lei

3.37. Não devem, portanto, ser acolhidos os argumentos da defesa.

### Da atipicidade da conduta

**Argumento v:** Assinalam as recorrentes que ainda que fosse possível considerar alguma irregularidade em suas condutas, a imputação de responsabilidade seria inviabilizada pela atipicidade. Justificam que tanto a doutrina quanto a jurisprudência consideram que, para a configuração da conduta ilícita prevista no art. 5º, inciso IV, alínea “a”, da LAC, não basta a demonstração da existência do vínculo entre as empresas, devendo ser comprovada a efetiva ocorrência da lesão ao caráter competitivo da licitação, o que, consoante a defesa, não ocorreu. Pontuam que a obrigatoriedade de que se demonstre a lesão ao caráter competitivo do certame é estabelecida tanto para a conduta de “frustração” como para a conduta de “fraude”, ao contrário do que estaria sustentando o Colegiado no Relatório Final. Citam o posicionamento do TCU, exarado no Acórdão nº 2803/2016, Plenário, no qual a Corte de Contas teria afastado a sanção de inidoneidade a duas empresas com vínculo parental entre os sócios, dado que, para a Corte de Contas, não teria sido comprovada a frustração aos objetivos da licitação. Trazem à baila, outrossim, o Acórdão nº 721/2016, Plenário, do TCU, em que *“a verificação da competitividade efetiva na licitação da modalidade pregão foi suficiente para afastar a penalização das empresas”*. Colacionam também julgados do Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), os quais reafirmariam a necessidade da demonstração da ocorrência da frustração ao caráter competitivo da licitação. Na mesma linha, questionam: *“contraditoriamente, para justificar a imputação de responsabilidade às Recorrentes, a comissão reconhece que a competitividade não foi frustrada, mas sustenta que: “não há como negar que ela não tenha sido fraudada, conforme comprovado nos autos” (parágrafo 110). Ora, qual a fraude ocorrida, se no certame teve relevante competitividade e alcançou os seus objetivos?”*. Arguem que o “parecer final”, por sua vez, ignora a ausência de *“comprovação efetiva (materialidade)”*, afirmando simplesmente que *“não há como ter competitividade em um procedimento licitatório no qual três participantes possuem tantas semelhanças entre si”*. Frisam inexistir dúvida de que o processo licitatório foi hígido e alcançou elevada competitividade, enfatizando que (i) se tratou de pregão eletrônico de ampla publicidade e participação, o qual contou com 80 (oitenta) licitantes e no qual foram apresentados mais de 300 (trezentos) lances; (ii) a Administração alcançou uma contratação absolutamente vantajosa, com um desconto de cerca de 9,5% (nove e meio por cento) sobre o valor da menor proposta cadastrada e de 43,7% (quarenta e três vírgula sete por cento) em relação à maior proposta cadastrada; e (iii) não houve nenhuma tentativa de inibição dos demais concorrentes, o que seria até mesmo impraticável, tendo em vista se tratar de um pregão eletrônico. Reforçam que diante de tamanha participação, seria impossível que três empresas, ainda que reunidas em conluio, lograssem êxito em fraudar ou frustrar o caráter competitivo do certame. Relembrem que o procedimento licitatório foi homologado pela ANEEL e o contrato foi formalizado, sendo indubitável que os fins da licitação foram alcançados. Registram que o resultado só não foi mais vantajoso porque, indevidamente, a R2 RADIODIFUSÃO foi desclassificada do certame pela então pregoeira.

### Análise do argumento v:

3.38. É de se notar que a defesa reproduziu aí os mesmos argumentos apresentados no bojo da defesa escrita inicial (SEI 2533149) e das Alegações Finais (SEI 2655877), não tendo adicionado nenhum elemento novo.

3.39. Passa-se a citar algumas das considerações tecidas pelo Colegiado no que se refere ao assunto, as quais não merecem reparo (Relatório Final, SEI 2625861):

101. Relevante destacar de início que a disposição contida na alínea “a” do inciso IV do art. 5º da Lei n. 12.846/2013 tem por objetivo precípua a tutela do caráter competitivo dos procedimentos licitatórios e, para tanto, o legislador estabeleceu dois núcleos de ação alternativos, a saber, “frustrar” ou “fraudar”, sendo totalmente independentes entre si, o que não impossibilita, entretanto, que uma única ação ou omissão por parte do autor se amolde aos dois núcleos. Não obstante, a constatação de frustração, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, do caráter competitivo do certame licitatório é suficiente para enquadramento na capitulação citada.

102. Não custa lembrar que o Termo de Indiciação é claro ao indicar que às empresas foram imputadas “práticas contrárias ao princípio da competitividade, materializados na entrega de propostas sem a independência exigida, caracterizando simulação de concorrência”, o que configuraria “fraude, mediante ajuste, para ferir o caráter competitivo do procedimento de licitação”. As empresas, portanto, estão sendo acusadas de fraude (e não de frustração), mediante ajuste, do caráter competitivo do Pregão n. 12/2020.

(...)

105. Pois bem, na tentativa de demonstrar que há atipicidade de conduta, a defesa se vale de argumentos nos quais o cerne está no binômio “relação de parentesco entre os sócios ou em sócios em comum” e “caráter competitivo da licitação preservado”, e, sob essa ótica, enumera algumas decisões administrativas e judiciais a respeito do tema.

106. Ora, corre-se o risco de parecer repetitivo, mas ressalta-se que os elementos que compõem o conjunto probatório não podem, e não devem, ser analisados de forma isolada e assistemática e há nos autos muitos outros elementos a fortalecer os argumentos expostos no Termo de Indiciação.

107. Ainda que a questão envolvendo os sócios fosse o único elemento de prova trazido pela Administração, uma coisa é a participação de certame licitatório de empresas com sócios em comum (ou com relação de parentesco entre esses), outra, bem diferente, é o fato de se ter pessoas que compõem o mesmo núcleo familiar se valerem de interpostas pessoas, com as quais mantêm vínculos familiares e/ou empregatícios, para simular a composição societária de outras empresas concorrentes. (...)

108. E mesmo nos exemplos de julgados invocados pela defesa têm-se excertos que evidenciam a obrigação de se fazer uma análise sistemática e acurada em cada caso.

(...)

109. Sob esse prisma, não é possível admitir que a competitividade foi mantida com base no fato de que houve vários lances de outras empresas, pois ainda que a competitividade não tenha sido frustrada não há como negar que ela não tenha sido fraudada, conforme comprovado nos autos.

110. A corroborar com o exposto, e novamente recorrendo ao disposto na sentença do multicidado Mandado de Segurança n. 1042027-97.2020.4.01.3400, tem-se que, por muito menos do que ora apresentado, o Poder Judiciário assentou que “restaram demonstrados e discriminados os indícios que, em conjunto, expuseram a condição de interligação entre as propostas, o que contamina a idoneidade da Declaração de Elaboração Independente das Propostas.” (destacou-se)

3.40. Frise-se uma vez mais, já que a questão foi trazida sucessivas vezes pela defesa, ter sido listado pela CPAR, no Termo de Indiciação, todo um conjunto de indícios 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.

3.41. A elaboração independente de propostas em uma licitação constitui, como visto, pressuposto necessário para que haja concorrência real e leal entre os participantes.

3.42. 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, Plenário. Veja-se:

46. A despeito disso, a quantidade de participantes não possui, obrigatoriamente, relação de causa e efeito com a ocorrência de conluio e fraude de licitação. É possível que haja uma combinação ilícita entre alguns dos participantes, independentemente de quantos tenham concorrido no certame. A licitação pode até ter alcançado o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública e o fraudador sequer ter obtido o sucesso em seu intento, pois, conforme já mencionado, a caracterização da fraude à licitação não está associada ao seu resultado, ou seja, ao sucesso da empreitada. Configura, em analogia ao direito penal, ilícito de mera conduta, sendo suficiente a demonstração de o fraudador ter praticado simulação para conferir vantagem para si ou para outrem, conforme Acórdão 2908/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro André de Carvalho. (ACÓRDÃO 608/2023 - PLENÁRIO).

3.43. No que toca aos resultados almejados pelas recorrentes, ao participarem do certame nessa situação de concorrência simulada, o Colegiado assim explicou, no Relatório Final (SEI 2625861):

70. Por derradeiro, tem-se ainda que 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.

3.44. Destarte, devem ser rechaçados os argumentos da defesa, não havendo que se falar em atipicidade da conduta.

### **Do equívoco na dosimetria da sanção de impedimento de licitar e contratar**

**Argumento vi:** Destacam as recorrentes, quanto à dosimetria das sanções, ter sido atribuído, pelo Colegiado, grau elevadíssimo, com base em duas “alegações”: (i) suposta utilização de empresas interpostas no quadro de sócios administradores das recorrentes; e (ii) suposta entrega de documentação falsa no certame. No que tange à primeira delas, asseveram que não foi comprovada nos autos a utilização de “laranja” na administração das empresas, ressaltando que o que a CPAR aponta é, tão somente, uma suspeita de que isso tenha ocorrido. Sustentam, outrossim, que se afigura totalmente desproporcional e equivocado considerar, concomitantemente, esse fato como fundamento acusatório e agravante da pena. Citam precedente do STJ, na linha de que a utilização do mesmo fato para definição da culpabilidade e das circunstâncias do crime constituiria violação ao princípio da vedação ao *bis in idem*, princípio esse também aplicável no âmbito do Direito Sancionador. No que concerne à segunda “alegação”, aduzem (i) que se refere a uma acusação genérica, não demonstrada e não trazida na instrução no PAR e que, por essa razão, não foi objeto de contraditório; e (ii) que ainda que se admitisse a ocorrência da entrega de documentação falsa, a utilização desse fato como circunstância agravante incorreria em violação ao princípio da vedação ao *bis in idem*, por se tratar da própria conduta que configuraria o ilícito apontado. Salientam que a sanção de impedimento de licitar e contratar é extremamente grave, podendo levar ao encerramento de suas atividades. Reiteram que não houve qualquer lesão ao caráter competitivo da licitação, tendo o certame alcançado os seus objetivos, e acrescentam que não foi comprovada nenhuma conduta da parte das recorrentes, no sentido de elevar os preços da contratação. Defendem, portanto, a desproporcionalidade da cominação da sanção em foco pelo elevado prazo de 4 (quatro) anos.

#### **Análise do argumento vi:**

3.45. Sobre o assunto, cumpre registrar 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.

3.46. Corrobora-se aqui a análise formulada na Nota Técnica nº 511/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2696254) a respeito da matéria:

2.103. Sobre o primeiro argumento, a defesa limita-se a argumentar que não foi comprovada neste processo a suposta utilização de “laranja” na administração das empresas, sem trazer qualquer elemento que permita avaliar a veracidade de tal negativa.

2.104. Ao passo que a CPAR demonstrou por vários indícios que Fabiane Felix e Aldeci Florêncio funcionavam como interpostas pessoas à frente das empresas R2 Radiodifusão e Sempre Alerta, podendo se destacar em resumo: a) sincronismo nas alterações contratuais da R2 Radiodifusão e da Sempre Alerta, alternando apenas os nomes dos supostos sócios.

b) contrato celebrado com a empresa Saga Brasil Administração e Participações Ltda. (2396747 a 2396751, p. 2.695/2.699) foi celebrado por Paulo Henrique Santos, na condição de representante legal da R2 Radiodifusão, ainda que em nenhum momento constou no quadro societário da R2 Radiodifusão um integrante do núcleo familiar citado. Ressalte-se ainda que à época não foi localizada procuração pública registrada em cartório, mediante a qual os poderes para representar a empresa teriam sido conferidos ao Paulo Henrique Santos.

c) além das várias interações envolvendo as interpostas pessoas (“laranjas”), as 3 empresas e os integrantes do núcleo familiar, tal como reportado no Termo de Indiciação, no item 2.11 - Indício 11: o estreito relacionamento entre o núcleo familiar e 3 dos sócios/ex-sócios da R2 RADIODIFUSÃO e SEMPRE ALERTA.

2.105. Por todo o exposto, é verossímil admitir que as empresas R2 Radiodifusão e Sempre Alerta

são administradas por interpostas pessoas e que têm seus interesses diretamente vinculados à Agroservice e ao núcleo familiar.

2.106. Quanto ao segundo argumento, sobre o encaminhamento de documentação falsa por Paulo Henrique Santos, também não merece prosperar.

2.107. O presente processo trata justamente da idoneidade da declaração de independência das propostas, cujo objetivo é garantir a isonomia entre os licitantes e, por conseguinte, resguardar o princípio da competitividade do certame.

2.108. No Termo de Indiciação consta também excerto de decisão judicial mencionando a falta de Declaração de Elaboração Independente das Propostas, contestada desde o início da apuração pela ANEEL, conforme a seguir:

(...)

2.109. Dessa forma, não merece razão o argumento da Defesa, pois a apresentação de documentação falsa durante o processo licitatório foi objeto de contraditório em todas as instruções dos autos.

2.110. A empresa alega, ainda, desproporcionalidade pelo fato de sua conduta não ter qualquer lesão ao caráter competitivo da licitação, tendo o certame alcançado os seus objetivos.

2.111. Sobre esse argumento, a CPAR considerou para fins de atenuante, conforme consta no Relatório final: 211. Por sua vez, há de se considerar como circunstância atenuante o fato de não ter havido dano, pois as propostas das empresas foram desclassificadas e, em razão disso, o contrato não foi celebrado.

3.47. Ressalte-se, nessa esteira, que 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.

3.48. 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.

3.49. 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 (SEI 2490864):

### 3 – DO ENQUADRAMENTO DAS CONDUTAS

(...)

82. Entende-se, assim, que o conjunto probatório demonstra **prática de fraude, mediante ajuste, para ferir o caráter competitivo do procedimento de licitação, configurando falta de idoneidade para contratar com a Administração Pública**, o que se amolda ao disposto no art. 5º, inciso IV, alínea “a” da Lei n. 12.846/2013 c/c o art. 7º da Lei n. 10.520/2002. (grifos acrescidos)

3.50. 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.

3.51. 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.

3.52. 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.

3.53. 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”.

3.54. 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.

3.55. Diante do exposto, não merece prosperar a tese da defesa.

### **Dos equívocos na apuração dos valores das multas propostas**

**Argumento vii:** Argui a defesa que deve haver uma revisão no valor base para cálculo das multas, por terem sido “*desconsiderados da receita bruta das Recorrentes (valor base para cálculo da multa) contribuições e tributos incidentes sobre a receita operacional da empresa, tais como a Contribuição Previdenciária, a Contribuição sobre o Lucro Líquido - CSLL e o imposto sobre a renda da pessoa jurídica – IRPJ*”. Consigna que, apesar de o art. 20 do Decreto nº 11.129, de 2022, impor a exclusão de tributos na base de cálculo da multa (faturamento bruto da pessoa jurídica no último exercício anterior ao da instauração do PAR), o Colegiado, adotando orientação da Receita Federal do Brasil (RFB), informou ter considerado apenas “*a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), as Contribuições para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), ‘bem como os demais Impostos e Contribuições Incidentes sobre Vendas e Serviços’*”. Propugna a defesa que, em se tratando de serviços com emprego de mão de obra predominante, torna-se “*inequívoca a incidência da contribuição previdenciária, que corresponde a uma obrigação da empresa em razão de seus funcionários*”. Do mesmo modo, na visão da defesa, não se pode conceber que na definição de “*impostos e contribuições incidentes sobre vendas e serviços*” não sejam levados em conta a CSLL e o IRPJ. Assevera ser impossível que uma pessoa jurídica forneça bens ou preste serviços remunerados no mercado, sem considerar esses tributos, sob pena de operar com prejuízo fatal. Anota que a negativa genérica da inclusão desses tributos representa um gravame significativo para o cálculo da multa apurada, visto que são valores expressivos incidentes sobre a receita operacional das recorrentes. Assim, no caso da AGROSERVICE, a defesa pontua que o valor do faturamento bruto a ser considerado deveria ser a quantia de R\$ 12.492.530,69 (doze milhões, quatrocentos e noventa e dois mil, quinhentos e trinta reais e sessenta e nove centavos), correspondente ao faturamento bruto da empresa em 2021 (R\$ 22.622.359,56), excluídos os tributos (IR, CSLL, PIS, COFINS, INSS e ISS, cuja somatória totaliza o valor de R\$ 8.127.527,57) e a quantia de R\$ 2.002.301,30, referente ao montante objeto de retenção pelos órgãos públicos contratantes, para fins de assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas decorrentes dos contratos de prestação de serviço firmados, tratando-se, portanto, de valor que não ingressa no caixa da empresa. No que concerne à SEMPRE ALERTA, a defesa sustenta que o valor do faturamento bruto a ser considerado deveria ser a quantia de R\$ 27.959.321,67 (vinte e sete milhões, novecentos e cinquenta e nove mil, trezentos e vinte e um reais e sessenta e sete centavos), correspondente ao faturamento bruto da empresa em 2021 (R\$ 50.954.948,62), excluídos os tributos (IR, CSLL, PIS, COFINS, INSS e ISS, cuja somatória totaliza o valor de R\$ 18.007.095,19) e a quantia de R\$ 4.988.531,76, atinente ao montante objeto de retenção pelos órgãos públicos contratantes, para fins de assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas decorrentes dos contratos de prestação de serviço firmados, cuidando-se, portanto, de valor que não ingressa no caixa da empresa. Por fim, quanto à R2 RADIODIFUSÃO, a defesa assinala que o valor do faturamento bruto a ser considerado deveria ser a quantia de R\$ 6.249.638,25 (seis milhões, duzentos e quarenta e nove mil, seiscentos e trinta e oito reais e vinte e cinco centavos), correspondente ao faturamento bruto da empresa em 2021 (R\$ 11.431.432,11), excluídos os tributos (IR, CSLL, PIS, COFINS, INSS e ISS, cuja somatória totaliza o valor de R\$ 3.813.425,89) e a quantia de R\$ 1.368.367,97, relativa ao montante objeto de retenção pelos órgãos públicos contratantes, para fins de assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas decorrentes dos contratos de prestação de serviço firmados, referindo-se, portanto, a valor que não ingressa no caixa da empresa.

### **Análise do argumento vii:**

3.56. Esse argumento já havia sido apresentado no documento intitulado “Manifestação - informações RFB” (SEI 2602207), tendo o Colegiado rejeitado, na ocasião, os questionamentos da defesa, frisando no Relatório Final (SEI 2625861) que o cálculo da multa deve tomar por base as informações prestadas pela RFB.

3.57. A CGIPAV, na Nota Técnica nº 511/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2696254) ratificou o posicionamento da CPAR, destacando sobre o tema:

2.127. Sobre o cálculo da base de cálculo da multa, a CPAR, com base no disposto no inc. I do §1º do art. 20 do Decreto n. 11.129/2022 c/c a IN CGU n. 1/2015, entende que o cálculo das multas deverá adotar por base as informações prestadas pela Receita Federal do Brasil - RFB.

2.128. A Receita Federal do Brasil, através das notas de compartilhamento de informações tributárias (docs. 2588045, 2588047 e 2588048), informou quais tributos devem ser excluídos para fins de cálculo da base de cálculo da multa prevista na Lei nº 12.846/2013, conforme consta:

Registra-se, por oportuno, que os tributos de que trata o inciso I do art. 6º da Lei n. 12.846/2013, conforme regulamentado pela IN CGU nº 1, de 7 de abril de 2015, são, no entendimento desta RFB, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), as Contribuições para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), bem como os Demais Impostos e Contribuições Incidentes sobre Vendas e Serviços.

2.129. Dessa forma, constata-se que não houve equívoco no cálculo das multas e as conclusões da CPAR devem ser mantidas.

3.58. Posteriormente, a CONJUR/CGU, ao analisar o feito (Parecer nº 00114/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, SEI 3270158), enfatizou que a CPAR, no que toca ao cálculo das multas cominadas, seguiu as determinações legais e regulamentares, acrescentando:

Por outro lado, as informações prestadas pela Receita Federal têm fé pública, até que se prove o contrário. Em razão disso, entendemos que, em caso de discordância, a defesa deveria apresentar contestação junto àquele órgão (Receita Federal), o que não ocorreu.

3.59. Observe-se que a CONJUR/CGU discordou parcialmente das conclusões esposadas no Relatório Final da CPAR (SEI 2625861) e na Nota Técnica nº 511/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2696254), notadamente no que tange aos valores das multas cominadas à R2 RADIODIFUSÃO e à AGROSERVICE, os quais, para a CONJUR/CGU, seriam menores que os inicialmente propostos.

3.60. Porém, a divergência de valores se deu tão somente pelo entendimento quanto ao percentual que deve ser aplicado à agravante disposta no inciso II do art. 22, do Decreto nº 11.129, de 2022. No que concerne às bases de cálculo das multas, ora questionados pela defesa, a CONJUR/CGU, no Parecer nº 00114/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3270158), manteve o mesmo raciocínio adotado pela CPAR e pela CGIPAV.

3.61. 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.

### **DA ANÁLISE DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO APRESENTADO POR FABIANE E PAULO HENRIQUE – SEI 3286312**

3.62. Nesse documento, foi feito, inicialmente, um breve relato dos fatos, passando-se, na sequência, a contestar a existência dos elementos autorizadores da desconsideração da personalidade jurídica na situação *sub examine*.

3.63. A seguir serão apreciados os argumentos da defesa.

## **Da ausência de motivo para a desconsideração da personalidade jurídica, em face da inexistência de conduta ilícita**

**Argumento i:** Argui a defesa que a avaliação da composição societária das empresas se afigura insuficiente para construir a tese de que houve fraude ao caráter competitivo da licitação em questão. Em não tendo havido fraude ou frustração da competitividade, aduz, estaria ausente o próprio ilícito ensejador da desconsideração da personalidade. Ressalta que a simples participação de empresas com sócios com vínculos de parentesco, ou mesmo aquelas com sócios em comum, que formem grupo econômico, não configura qualquer ilegalidade. Cita que a jurisprudência do TCU é pacífica nesse mesmo sentido, mencionando, por exemplo, o Acórdão TCU nº 2803/2016, Plenário, “*em que o TCU deixa claro que a demonstração da fraude passa pela evidência do nexos causal entre a conduta das empresas e a frustração dos objetivos da licitação*”. Registra que no caso em tela (i) se tratou de pregão eletrônico de ampla publicidade e participação, o qual contou com 80 (oitenta) licitantes e no qual foram apresentados mais de 300 (trezentos) lances; (ii) a Administração alcançou uma contratação absolutamente vantajosa, com um desconto de cerca de 9,5% (nove e meio por cento) sobre o valor da menor proposta cadastrada e de 43,7% (quarenta e três vírgula sete por cento) em relação à maior proposta cadastrada; (iii) não houve nenhuma tentativa de inibição dos demais concorrentes, o que seria até mesmo impraticável, tendo em vista se tratar de um pregão eletrônico; e (iv) após os últimos lances das defendentes ainda se pôde contar a ocorrência de mais 19 (dezenove) lances, de 19 (dezenove) empresas distintas. Pondera ter sido reconhecido pela própria CPAR, no Relatório Final, “*que não há qualquer evidência de que as pessoas jurídicas Defendentes teriam sido criadas para o cometimento de fraudes (parágrafo 129)*”.

### **Análise do argumento i:**

3.64. Aqui, a defesa nega a ocorrência de fraude ao caráter competitivo da licitação, sustentando que, por essa razão, estaria ausente o próprio ilícito ensejador da desconsideração da personalidade jurídica.

3.65. Para tanto, a defesa de FABIANE e PAULO HENRIQUE reitera os mesmos argumentos constantes de suas Alegações Finais (SEI 2659522), além de estar também repetindo as questões trazidas no Pedido de Reconsideração das pessoas jurídicas (SEI 3286302), questões essas que já foram minuciosamente examinadas, seja no Relatório Final da CPAR (SEI 2625861), seja na Nota Técnica nº 511/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2696254), seja na presente Nota.

3.66. Destarte, uma vez que já foram esclarecidos todos os pontos ora deduzidos pela defesa e demonstrado que as pessoas jurídicas processadas participaram do Pregão Eletrônico nº 12/2020, da ANEEL, tendo apresentado propostas formuladas sem a independência exigida, o que configura a prática de fraude, mediante ajuste, para ferir o caráter competitivo do procedimento de licitação e, conseqüentemente, falta de idoneidade para contratar com a Administração Pública, abstém-se de reproduzir novamente as reflexões feitas e remete-se à leitura das análises dos Argumentos i, ii e v das pessoas jurídicas, constantes desta Nota.

3.67. Assim, não tendo a defesa trazido nenhum elemento novo a justificar mudança de entendimento quanto ao tema, rejeitam-se seus argumentos.

## **Da inexistência dos requisitos mínimos autorizadores da desconsideração da personalidade jurídica**

**Argumento ii:** Propugna a defesa que a desconsideração da personalidade jurídica, com fundamento no art. 14 da Lei nº 12.846, de 2013, não é automática nem decorrente de qualquer irregularidade apurada no âmbito do PAR, devendo ser demonstrados, por parte da comissão processante, os requisitos autorizadores, quais sejam, o desvio de finalidade na utilização da pessoa jurídica ou a confusão patrimonial. No que diz respeito à confusão patrimonial, registra que não se extrai de nenhuma informação dos autos que as recorrentes tenham misturado seu próprio patrimônio com o patrimônio das respectivas pessoas jurídicas para qualquer fim, muito menos para o cometimento de algum ilícito. Aponta que, para a CPAR, a suposta confusão na formação societária das empresas representaria uma confusão patrimonial “*não entre determinado sócio e respectiva empresa, mas sim entre as empresas*”, o que não seria a situação típica a ser enquadrada como confusão patrimonial. Argumenta que “*ainda que fosse verdadeira*

a hipótese de fraude à licitação por meio da simulação do quadro societário, este fato seria integrante da própria figura ilícita, e não da ocorrência de confusão patrimonial, a justificar a desconsideração da personalidade jurídica”. No que tange ao desvio de finalidade, assevera que também não há demonstração de que as pessoas jurídicas tenham sido criadas e utilizadas para o cometimento de atos ilícitos previstos na LAC. Lembra que apesar de compartilharem parcialmente da mesma estrutura operacional, as empresas processadas possuem total independência na sua forma de atuação, estando consolidadas no mercado, com, no mínimo, mais de 18 (dezoito) anos de atuação. Além disso, adverte que as recorrentes (i) possuem quadro próprio de funcionários; (ii) possuem representantes legais distintos, inexistindo ingerência entre suas gestões; (iii) possuem contratos autônomos e faturamentos próprios; e (iv) possuem contabilidade própria e independente, não tendo havido o compartilhamento, entre elas, de conteúdo das propostas para participação no certame. Afirma inexistirem dúvidas de que no processo licitatório, de igual modo, a participação de cada empresa se deu de forma autônoma e independente. Destaca que a margem de distância entre os preços finais ofertados comprova que a disputa foi bastante séria, levando as empresas ao seu limite econômico para vencer a licitação. Consigna que para caracterizar o desvio de finalidade, na presente hipótese, haveria que se demonstrar elementos concretos do ajuste entre as empresas, no intuito de fraudar o certame, o que nunca ocorreu. Assim, ausentes os indicativos de confusão patrimonial e de desvio de finalidade, sublinha a defesa, seria absolutamente incabível a desconsideração da personalidade jurídica, para os fins de aplicação das sanções legais diretamente aos defendentes.

### **Análise do argumento ii:**

3.68. Cuida-se de repetição de argumentos apresentados pelas recorrentes na defesa escrita inicial (SEI 2533014) e nas Alegações Finais (SEI 2659522). Acerca da matéria, registre-se ter sido evidenciada, pela CPAR, no Relatório Final (SEI 2625861), a caracterização, *in casu*, do desvio de finalidade e, conseqüentemente, do abuso de direito, previsto no art. 14 da LAC. Veja-se:

120. Na data da sessão pública do Pregão n. 12/2020, os atos constitutivos registrados na Junta Comercial indicam que R2 Radiodifusão, Sempre Alerta e Agroservice, formalmente, tinham como únicos sócios, respectivamente, Fabiane Felix de Araujo, Aldeci Florêncio Rodrigues e Paulo Henrique Santos.

121. No entanto, deve-se pontuar que, à época, tanto a Fabiane quanto o Aldeci eram empregados regularmente registrados pela Agroservice e, dado o contexto e tudo que já foi trazido nestes autos, funcionavam como interpostas pessoas (“laranjas”) à frente das empresas R2 Radiodifusão e Sempre Alerta, as quais eram comandadas, de fato, por Paulo Henrique, que é também quem controla o referido grupo econômico familiar.

122. Ainda que se deixasse de considerar os elementos mencionados no processo, a audiência solicitada pelo Sr. Paulo Henrique Santos e realizada em 06/10/2022, é apta para confirmar tudo o que vem se afirmando. Explica-se.

123. Na breve conversa mantida com o Sr. Paulo Henrique e o Dr. Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior (gravada a pedido da Defesa), procurador das pessoas físicas e jurídicas ora envolvidas, exceto Aldeci Rodrigues, é possível constatar que tanto no início quanto no final o Sr. Paulo faz evidentes referências à Agroservice, empresa da qual é titular e que ficou em terceiro lugar na fase de lances do Pregão n. 12/2020 (doc. 2572928, grifou-se):

A partir de 20’ a empresa [tem] 45 anos de mercado; hoje responsável por em torno de 600 empregos diretos, e eu vim pedir essa audiência até para tentar entender melhor o que aconteceu [...], qual o entendimento da ANEEL nessa questão.

A partir de 10’12” doutor, eu só queria finalizar a minha fala dizendo o seguinte: a nossa empresa tem 45 anos, foi fundada pela minha mãe, que hoje está com 85 anos e hoje quem tá, eu tô tentando encaminhar para trabalhar comigo é minha filha de 18 anos [...].

124. No entanto, a partir de 1’05”, o Sr. Paulo relata que “a empresa ofertou 268 mil, por ano, a menor do valor contratado” e que teria ficado sem entender por que a pregoeira da Aneel não teria lhe dado “condições de avançar, de assinar esse contrato, porque o meu preço, eu volto a dizer, foi de 268 mil a menos do que o valor contratado”. Afirma, ainda, que tem dificuldade de explicar para sua filha quando ela pondera que “a empresa ofertou o menor preço, houve uma competição” (doc. 2572928, grifou-se):

A partir de 1’05” a empresa ofertou 268 mil, por ano, a menor do valor contratado;

A partir de 2’07” outra coisa muito importante, em 2016, doutor, nós fizemos um questionamento na CGU, de um pregão da CGU, perguntando sobre a participação de grupo

econômico, e nós tivemos a resposta dizendo que, desde que não haja fraude ou frustração da competição, o grupo econômico, não é proibido de participar; eu tenho isso documentado; diante do acórdão do TCU também que diz que o grupo econômico não é impeditivo de participar; assim, nós ficamos sem entender o que que a Aneel, a pregoeira da Aneel não me deu condições de avançar, de assinar esse contrato, porque o meu preço, eu volto a dizer, foi de 268 mil a menos do que o valor contratado ;

A partir de 10'24" e hoje quem tá, eu tô tentando encaminhar para trabalhar comigo é minha filha de 18 anos, e eu tenho dificuldade de explicar pra ela o que que tá acontecendo; quando ela me pergunta: mas pai, a empresa ofertou o menor preço, houve uma competição; eu falo: minha filha, infelizmente a gente tem que conviver com isso; não consigo explicar essa situação para ela.

125. Ora, quem ofereceu o lance com um valor a menor de R\$ 268 mil foi a R2 Radiodifusão, a qual, à época, tinha como única sócia a Fabiane de Araujo e, hoje, tem como único sócio o Wendel Márcio de Carvalho Silveira, que, como já explicado, é cunhado da Fabiane e concunhado do Paulo Henrique, em razão da união estável que mantém com Fernanda Flávia Felix Araujo.

126. É fácil perceber nas manifestações do Sr. Paulo Henrique que ele falava, ao mesmo tempo e com muita naturalidade, em nome da Agroservice e da R2 Radiodifusão. A propósito, registre-se que, desde a constituição desta, em nenhum momento o Paulo Henrique integrou formalmente seu quadro societário. Nunca é demais lembrar também que quando da desclassificação das propostas das três empresas, a única delas que recorreu da decisão da pregoeira – inclusive judicialmente – foi a R2 Radiodifusão. A Agroservice sequer manifestou interesse em recorrer, como fez, por exemplo, a Sempre Alerta.

127. Como dito, isso reforça o quanto as empresas se confundem, incluindo seus respectivos sócios e patrimônios, e atesta de maneira inequívoca que Paulo Henrique é quem de fato controla as empresas R2 Radiodifusão e Sempre Alerta.

128. O art. 14 da Lei n. 12.846/2013 dispõe que a “personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos”, ao passo que o art. 50 do Código Civil estabelece que tal abuso é “caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial”.

129. Observe-se que não se está afirmando que as três empresas foram criadas para a prática de ilícitos, mas sim que, nesse caso em específico, foram utilizadas para esse fim, o que é agravado pelo fato de o verdadeiro controlador das empresas se esconder atrás de interpostas pessoas, caracterizando o desvio de finalidade e, por conseguinte, o abuso do direito aludidos na legislação de regência.

3.69. Apesar de ter a CPAR, no Relatório Final (SEI 2625861), tratado também do segundo requisito ensejador da desconsideração da personalidade jurídica, qual seja, a “confusão patrimonial”, como bem esclareceu a CGIPAV, na Nota Técnica nº 511/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2696254), para que haja a desconsideração preceituada no art. 14 da LAC, basta que haja, alternativamente, a comprovação do desvio de finalidade ou da confusão patrimonial.

3.70. Assim, tendo sido demonstrado, na situação em tela, o abuso da personalidade mediante desvio de finalidade, afigura-se desnecessária a discussão acerca da existência ou não de confusão patrimonial. Corrobora-se, portanto, o entendimento da CGIPAV, esposado na Nota Técnica nº 511/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2696254), *in verbis*:

2.70. No caso, restou demonstrado tanto no Termo de Indiciação quanto no Relatório Final, que a R2 Radiodifusão, Sempre Alerta e Agroservice, empresas integrantes de um mesmo grupo econômico e familiar, se reuniram para simular uma competição entre si no âmbito do Pregão n. 12/2020, com clara intenção de fraudar o caráter competitivo do certame, o que revela comportamento inidôneo daquelas, motivo pelo qual respondem ao presente processo.

2.71. Além disso, constatou-se que o trio de empresas agiram da mesma maneira em outros certames (item 88, Relatório Final 2625861)

2.72. Não se tratou, portanto, de situação isolada e excepcional, mas de deliberado comprometimento da finalidade da pessoa jurídica em prol de quem as representava, a revelar total descompasso com a função social que se espera da empresa.

2.73. As características das entidades, a reiteração e sofisticação das múltiplas condutas revelam o abuso da personalidade mediante desvio de finalidade e fraude em favor dos sócios administradores e do sócio oculto.

2.74. Havendo incidência de uma das hipóteses, falece qualquer interesse na discussão acerca da

existência ou não de confusão patrimonial.

2.75. Assim, acertada a conclusão da CPAR para aplicação da desconsideração da personalidade jurídicas das empresas com base no requisito autorizador de desvio de finalidade da pessoa jurídica, configurada pela intenção, ilícita e fraudulenta, das pessoas naturais que estão por trás das empresas, desvirtuando seus fins institucionais e servindo-se os sócios ou administradores destas para lesar credores ou terceiros.

3.71. Nesse contexto, não merecem ser acolhidas as alegações da defesa.

### **Da impossibilidade jurídica de extensão dos efeitos de eventual sanção de impedimento de licitar aos defendentes**

**Argumento iii:** Assinala a defesa pretender o Colegiado, a partir da desconsideração da personalidade jurídica, estender aos sócios e administradores das pessoas jurídicas as sanções estabelecidas no art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002, o que seria impossível. Frisa que a desconsideração da personalidade jurídica, conforme estabelecida no art. 14 da Lei nº 12.846, de 2013, é procedimento específico, o qual somente se aplica aos regramentos delineados na própria LAC, e que a apuração conjunta de infrações (da LAC e da Lei de Licitações), prevista no art. 16 do Decreto Federal nº 11.129, de 2022, não autoriza a adoção dos critérios de responsabilização enunciados na LAC aos fatos típicos da Lei de Licitações. Salienta que, em que pese a apuração seja conjunta, *“no que diz respeito à aplicação material da sanção, (...) deve ser mantida a distinção estabelecida em cada norma jurídica específica aplicável, sob pena de uma deturpação da norma sancionadora em prejuízo da parte”*. Pontua que não há, seja na Lei nº 10.520, de 2002, seja na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, previsão de desconsideração da personalidade jurídica para aplicação das sanções aos sócios ou administradores da pessoa jurídica. Reconhece que as sanções aplicáveis pelo regime das normas de licitações também estão sujeitas à desconsideração da personalidade jurídica, por força de entendimento jurisprudencial, alertando, porém, que nesse âmbito específico os requisitos para tal procedimento são muito mais rigorosos do que aqueles previstos na LAC. Propugna, pois, que não procede a alegação de que seria admissível a extensão das penalidades aos sócios das pessoas jurídicas de forma generalizada, acrescentando: *“enquanto que, para a Lei Anticorrupção, o que importa é que a pessoa jurídica tenha sido utilizada como instrumento para o cometimento das irregularidades tipificadas, para o regime das licitações públicas, a regra é que a desconsideração da personalidade jurídica somente será cabível quando demonstrado que o sócio ou administrador, pessoalmente ou por nova pessoa jurídica interposta, agiu para se furtar do cumprimento da sanção aplicada à pessoa jurídica que, diretamente, teria cometido a infração à norma jurídica”*. Conclui afirmando que esse fato não foi demonstrado na instrução do feito e muito menos na decisão recorrida.

#### **Análise do argumento iii:**

3.72. Novamente, cuidam-se dos mesmos argumentos elaborados pelas recorrentes na defesa escrita inicial (SEI 2533014) e nas Alegações Finais (SEI 2659522).

3.73. Citem-se as ponderações da CPAR no Relatório Final (SEI 2625861), quanto a esse ponto, com as quais cumpre concordar:

147. Registre-se, de pronto, que a Defesa se insurge somente contra a extensão aos sócios e administradores das pessoas jurídicas dos efeitos das sanções estabelecidas no art. 7º da Lei n. 10.520/2002, uma vez que não haveria previsão normativa para tanto.

148. É firme o entendimento na doutrina e na jurisprudência de que a personalidade jurídica não pode servir de manto protetivo para o cometimento de finalidades proibidas pelo ordenamento jurídico e, nessa linha, a partir do momento em que a pessoa jurídica é utilizada para realização da fraude, admite-se a possibilidade de ir-se além de sua existência. Por óbvio, a questão é delicada, mas está sendo enfrentada em todos os ramos do Direito, inclusive no âmbito do Direito Administrativo.

149. Tem-se que a personalidade jurídica constitui privilégio assegurado àqueles que desenvolvem atividades para atingir os fins do próprio direito, de forma que o Estado pode, por meio do instituto da desconsideração da personalidade jurídica, dificultar o alcance de resultados contrários ao direito, que envolvem, mas não se resumem aos aspectos patrimoniais dos sócios.

150. De acordo com jurisprudência assentada do STJ, a Administração Pública pode aplicar a

teoria da desconsideração da personalidade jurídica para estenderem-se os efeitos da sanção administrativa, seja ela pecuniária ou não pecuniária. Tendo esse entendimento por fundamento, o TCU vem consolidando jurisprudência no sentido de que a desconsideração é meio adequado para estender a outras pessoas, físicas ou jurídicas, as sanções administrativas.

151. Necessário esclarecer, no entanto, que a desconsideração da personalidade jurídica pressupõe a utilização ilegal, abusiva e contrária às boas práticas da vida empresarial, bem como depende da comprovação da responsabilidade específica do acusado.

152. Em razão disso, foram juntados aos autos elementos que comprovam a utilização das empresas R2 Radiodifusão, Sempre Alerta e Agroservice para fraudar o caráter competitivo do Pregão n. 12/2020, e, ainda, a utilização de interpostas pessoas para encobrir a existência de sócio oculto, conforme fartamente demonstrado no Termo de Indiciação e, apenas a título de exemplo, no item 4.2.4 deste Relatório Final.

153. Assim, entende-se que deve ser mantida a sugestão de desconsideração das personalidades jurídicas R2 Radiodifusão, Sempre Alerta e Agroservice para que se possa alcançar os sócios Fabiane Felix de Araujo, Aldeci Florêncio Rodrigues e Paulo Henrique Santos, inclusive no que diz respeito ao impedimento de contratar com a Administração Pública a que alude o art. 7º da Lei n. 10.520/2002.

### 3.74. Ratifica-se ainda o posicionamento da CGIPAV, manifestado na Nota Técnica nº 511/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2696254):

2.78. O art. 14 da Lei nº 12.846/2013 permite a extensão dos efeitos das sanções aplicadas ao ente privado aos sócios e administradores com poderes de representação, o que não deixa dúvidas quanto à aplicação da desconsideração da personalidade jurídica em relação aos ilícitos previstos na referida lei.

2.79. Ocorre que, independentemente de previsão legal expressa, ordenamento jurídico autoriza a desconsideração da personalidade jurídica no âmbito administrativo, desde que observado o contraditório e a ampla defesa.

2.80. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), a desconsideração da personalidade jurídica não está limitada à reserva de jurisdição e pode ser empregada nos casos de atos lesivos ao erário.

2.81. Oportunamente, transcreve-se trecho da ementa que consolida esse entendimento:

MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. POSSIBILIDADE. REQUISITOS LEGAIS OBSERVADOS. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. 1. Ao TCU é assegurado plexo de poderes e mecanismos cautelares voltados à garantia da eficácia de eventuais provimentos definitivos que imponham sanções a agentes públicos ou particulares responsáveis por irregularidades no trato de recursos públicos. 2. O levantamento do véu da pessoa jurídica, embora grave do ponto de vista da segurança jurídica e da liberdade econômica, não se afeiçoa àquele estrito rol de direitos fundamentais cuja restrição apenas pode ser operacionalizada pelo Poder Judiciário. É equivocado equiparar, para fins de proteção judicial, o conteúdo de comunicações telefônicas de cidadãos à desconsideração, em situações pontuais e fundamentadas, da pessoa jurídica. Não há, nessa hipótese, supressão ou malferimento de qualquer direito fundamental, seja do sócio pessoa física, seja da empresa pessoa jurídica. 3. É legal e constitucionalmente fundada a desconsideração da pessoa jurídica pelo TCU, de modo a alcançar o patrimônio de pessoas físicas ou jurídicas envolvidas na prática de atos lesivos ao erário público, observados o contraditório e a ampla defesa. 4. Segurança denegada. (STF – MS: 35920 DF, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 18/03/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO Dje-076 DIVULG 12-04-2023 PUBLIC 13-04-2023)

2.82. A autorização para implemento dessa medida decorre do dever de tutela do patrimônio público conferido aos órgãos de controle, o qual pressupõe a capacidade de efetivação da reprimenda sancionatória.

2.83. Não fosse isso, haveria desvirtuamento da finalidade da pretensão punitiva estatal, bem como beneficiamento da própria torpeza daqueles que abusam da forma jurídica para praticar ilícitos.

2.84. A doutrina especializada converge com essa conclusão, conforme abaixo reproduzido:

Mesmo antes do advento da NLL, de acordo com entendimentos do STJ e TCU já se reconhecia a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica nas licitações, ainda que ausente a previsão em lei, porquanto, em vista dos princípios da moralidade e

isonomia, não poderia a Administração permitir que uma empresa – atuando com desvio de finalidade, com abuso de forma e em nítida fraude à lei – participasse de certames licitatórios e, no caso de se ter sagrado vencedora, viesse a ser contratada. (Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência. Victor Aguiar Jardim de Amorim – 4. ed. – Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021, fl. 284).

2.85. Ao que se constata, a desconsideração da personalidade jurídica é necessária para evitar que as pessoas físicas voltem a se relacionar impunemente com a Administração Pública.

2.86. Justamente para inibir esse tipo de situação, antes mesmo de o Supremo Tribunal Federal (STF) ter avalizado a desconsideração da personalidade jurídica pelos órgãos de controle, o Tribunal de Contas da União (TCU) já havia fixado tese de que é cabível declarar a inidoneidade para licitar com a Administração Pública a futuras sociedades constituídas com o mesmo objeto social e composta pelo mesmo quadro societário de empresas inidôneas (Acórdão 1209/2009-Plenário).

2.87. Desse cenário, extrai-se o fundamento fático e jurídico que traz assertividade ao posicionamento da CPAR.

3.75. Dito isso, impende destacar que a análise dos fundamentos aduzidos pelas recorrentes, no Pedido de Reconsideração (SEI 3286312), já foi exaurida tanto pelo Colegiado, no Relatório Final (SEI 2625861), quanto pela CGIPAV, na Nota Técnica nº 511/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2696254), tendo sido nesses documentos devidamente apreciadas as alegações apresentadas.

3.76. Adicionalmente, convém ressaltar que o instituto da desconsideração da personalidade jurídica constitui técnica de imputação de efeitos, isto é, a sanção continua sendo aplicada à pessoa jurídica, sujeito ativo do ato lesivo praticado, porém a desconsideração autoriza que os efeitos das sanções alcancem as pessoas físicas que se valeram abusivamente da pessoa jurídica como instrumento de fraude, impedindo que o manto societário sirva como escudo à prática de atos ilícitos.

3.77. Em outras palavras, a desconsideração da personalidade jurídica viabiliza a efetividade das sanções regularmente aplicadas, em atenção aos princípios da moralidade administrativa, da indisponibilidade do interesse público e da vedação ao abuso de direito.

3.78. Nessa linha, é importante destacar que o artigo 14 da Lei nº 12.846/2013 positiva, no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, a teoria maior da desconsideração da personalidade jurídica, em plena consonância com o artigo 50 do Código Civil.

3.79. Outrossim, o artigo 16 do Decreto nº 11.129/2022 determina a apuração conjunta de ilícitos quando o mesmo fato configurar infração à LAC e às leis de licitações e contratos, exatamente para evitar decisões contraditórias e assegurar a racionalidade, a eficiência e a coerência do sistema administrativo sancionador. Tal circunstância não gera confusão normativa, mas, sim, reforça a coerência e a efetividade da atuação da Administração Pública.

3.80. Além disso, essa apuração conjunta não elimina a autonomia material das sanções, mas também não impede que institutos jurídicos comuns (como a desconsideração da personalidade jurídica) sejam utilizados de forma harmônica, sobretudo quando há identidade fática e a devida caracterização do uso abusivo da pessoa jurídica como instrumento de fraude. Negar a possibilidade de desconsideração, nessas hipóteses, equivaleria a esvaziar a eficácia da tutela administrativa.

3.81. Do mesmo modo, a ausência de previsão expressa da desconsideração da personalidade jurídica no texto da Lei nº 10.520/2002 ou na Lei nº 8.666/1993 não configura óbice jurídico à sua aplicação.

3.82. O Direito Administrativo Sancionador não se rege pelo princípio da taxatividade absoluta, mas sim pela legalidade em sentido amplo, autorizando a aplicação de normas gerais de direito (como o artigo 50 do Código Civil), bem como de institutos expressamente positivados em legislação específica (como o artigo 14 da Lei Anticorrupção) e de princípios estruturantes do ordenamento jurídico (como a moralidade administrativa e a vedação ao abuso de direito e à perpetração de fraudes).

3.83. Nesse sentido, a jurisprudência dos Tribunais Superiores reconhece a plena compatibilidade da desconsideração da personalidade jurídica com a esfera administrativa, desde que assegurados o contraditório, a ampla defesa e a motivação adequada – requisitos integralmente observados no curso do presente PAR.

3.84. Por tais razões, o argumento defensivo não merece acolhimento, devendo ser mantida a decisão administrativa condenatória.

#### 4. CONCLUSÃO

4.1. Por tudo o que foi dito, é o presente para propor o **indeferimento dos Pedidos de Reconsideração** da decisão que:

i) condenou a R2 RADIODIFUSÃO E TELECOMUNICAÇÕES LTDA, CNPJ nº 05.613.242/0001-74, às penalidades de: a) multa no valor R\$ 327.781,03 (trezentos e vinte e sete mil setecentos e oitenta e um reais e três centavos), com fundamento no artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 2013; b) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846, de 2013; e c) impedimento de licitar ou contratar com a União pelo prazo de 4 (quatro) anos, com o consequente descredenciamento do SICAF, com fulcro no artigo 7º da Lei nº 10.520, de 2002;

ii) condenou a SEMPRE ALERTA AGENCIAMENTO DE MÃO-DE-OBRA E SERVIÇOS GERAIS LTDA, CNPJ nº 03.470.083/0001-70, às penalidades de: a) multa no valor de R\$ 1.503.000,00 (um milhão quinhentos e três mil reais), com fundamento no artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 2013; b) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos moldes do artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846, de 2013; e c) impedimento de licitar ou contratar com a União pelo prazo de 4 (quatro) anos, com o consequente descredenciamento do SICAF, conforme artigo 7º da Lei nº 10.520, de 2002;

iii) condenou a AGROSERVICE EMPREITEIRA AGRÍCOLA EIRELI (atualmente AGROSERVICE EMPREITEIRA AGRÍCOLA LTDA), CNPJ nº 00.478.727/0001-89, às penalidades de: a) multa no valor de R\$ 561.955,01 (quinhentos e sessenta e um mil novecentos e cinquenta e cinco reais e um centavo), com fundamento no artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 2013; b) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, com fulcro no artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846, de 2013; e c) impedimento de licitar ou contratar com a União pelo prazo de 4 (quatro) anos, com o consequente descredenciamento do SICAF, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520, de 2002;

(iv) desconsiderou a personalidade jurídica da R2 RADIODIFUSÃO E TELECOMUNICAÇÕES LTDA, CNPJ nº 05.613.242/0001-74, para que os efeitos da condenação fossem estendidos ao patrimônio dos Senhores Paulo Henrique Santos, CPF nº [REDACTED], e Fabiane Felix de Araujo, CPF nº [REDACTED]

(v) desconsiderou a personalidade jurídica da SEMPRE ALERTA AGENCIAMENTO DE MÃO-DE-OBRA E SERVIÇOS GERAIS LTDA, CNPJ nº 03.470.083/0001-70, para que os efeitos da condenação fossem estendidos ao patrimônio dos Senhores Paulo Henrique Santos, CPF nº [REDACTED], e Aldeci Florêncio Rodrigues, CPF nº [REDACTED]; e

vi) desconsiderou a personalidade jurídica da AGROSERVICE EMPREITEIRA AGRÍCOLA EIRELI (atualmente AGROSERVICE EMPREITEIRA AGRÍCOLA LTDA), CNPJ nº 00.478.727/0001-89, para que os efeitos da condenação fossem estendidos ao patrimônio do Senhor Paulo Henrique Santos, CPF nº [REDACTED].

4.2. Sugere-se, ainda, em virtude de ter sido verificado possível erro material na Decisão nº 209 (SEI 3268161), publicada em 2 de julho de 2024 (SEI 3273198), sua retificação, tão somente para dela fazer constar corretamente o nome de uma das recorrentes, qual seja, R2 RADIODIFUSÃO E TELECOMUNICAÇÕES LTDA.

4.3. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **RENATA COSTA BANDEIRA DE MELLO**, Auditor Federal de Finanças e Controle, em 17/12/2025, às 13:29, 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 00190.104770/2022-54

SEI nº 3902395