



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

THIAGO JOSÉ QUEIROZ GONÇALVES

**COOPERAÇÃO CADE-CGU NO COMBATE A CARTÉIS: Desafios concorrenciais na
definição de uma tipologia a partir da jurisprudência**

RECIFE

2025

THIAGO JOSÉ QUEIROZ GONÇALVES

**COOPERAÇÃO CADE-CGU NO COMBATE A CARTÉIS: Desafios concorrenciais na
definição de uma tipologia a partir da jurisprudência**

TCC apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Federal de Pernambuco, Centro de
Ciência Jurídicas, como requisito para a obtenção
do título de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Luiz Felipe Monteiro Seixas

RECIFE

2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Gonçalves, Thiago José Queiroz.

Cooperação CADE-CGU no combate a cartéis: desafios concorrenciais na
definição de uma tipologia a partir da jurisprudência / Thiago José Queiroz
Gonçalves. - Recife, 2025.

80 p. : il., tab.

Orientador(a): Luiz Felipe Monteiro Seixas

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2025.

Inclui referências.

1. Cartel em Licitações. 2. Fraude em Licitação. 3. Tipologia Jurídica. 4.
Cooperação Interinstitucional. 5. Defesa da Concorrência. I. Seixas, Luiz Felipe
Monteiro. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

THIAGO JOSÉ QUEIROZ GONÇALVES

**COOPERAÇÃO CADE-CGU NO COMBATE A CARTÉIS: Desafios concorrenciais na
definição de uma tipologia a partir da jurisprudência**

TCC apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Federal de Pernambuco, Centro de
Ciência Jurídicas, como requisito para a obtenção
do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em: 19/12/2025

BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr. Luiz Felipe Monteiro Seixas (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profª. Dra. Maria Antonieta Lynch de Moraes (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Esp. Andrea Lucia Freire do Nascimento (Examinadora Externa)
Especialista em defesa da concorrência e direito econômico pela FGV e Mestranda em
administração pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

*“no mundo tereis aflições, mas tende bom
ânimo; eu venci o mundo”*

AGRADECIMENTOS

Agradeço em princípio a Deus, e oro para que seja de todo meu coração, de toda minha alma e de todo meu entendimento. Ele tem sido desde sempre muito generoso comigo, e, de uns tempos para cá, tenho notado mais sua presença constante.

No olhar de amor da minha mãe, no abraço seguro do meu pai, nas conversas aconchegantes com minha irmã, no sorriso cativante da minha namorada; bom saber que a corrida mal começou e já fui premiado. Nos dias que não estou por mim, estou sempre por vocês, afinal, o que nos leva nessa vida são as batidas do coração, e vocês fazem uma orquestra toda aqui dentro, amo vocês.

Pude jurar que O ouvi sussurrar nas muitas vezes que duvidei, sempre me dizendo “vai dá certo” pelas muitas bocas de quem sempre acreditou. Por isso sou grato a minha amiga Nathália pelos aperseios constantes e fofocas de brinde, sem ela esse TCC não teria saído do papel. E ao meu orientador Luiz Felipe, por ter visto potencial onde eu não sabia que tinha e, com tamanha paciência, o cultivou até dar bons frutos. Serás eterno professor.

Acredito talvez até ter conversado com Ele, nos calorosos debates com meus amigos da liga de direito concorrencial, nossa LDE, e tenho certeza que fui vencido em quase todos. E que coisa boa poder dizer que dentre eles sou o menor, se me fiz grande, foi com um pedaço de cada um.

Percebo também que posso caminhar com Ele, lado a lado aos meus amigos de longa data, longe ou perto, fazemos nossa jornada juntos. Podemos até desacelerar o passo às vezes, mas ninguém pode dizer que não estamos nos divertindo, vamos muito mais longe desse jeito.

Servi-lo é a mais alta das honrarias, nos lugares que passei e nos que estou, tenho procurado me doar mais do que recebo. Tarefa difícil, quando se trabalha ao lado de pessoas que nos inspiram. A Andrea e a Victor, por me mostrarem que ser servidor é, de fato, estar a serviço de algo maior – o tema não é por acaso. Mais difícil ainda estar à altura de estudar na UFPE, não é fácil, mas não teria me encontrado se diferente fosse, sou filho da casa de Tobias com muito bom gosto.

Tenho convicção de que ainda não entendo por completo o Amor, meu palpite é que seja algo parecido com o que Ele sente por mim, como é possível ser feito de tudo aquilo nos move!? Força estranha essa que nos impulsiona, mas que seja cada dia mais familiar, íntima, e a quem dedico tudo.

Enfim, dizem que o TCC é a conclusão de uma história, engraçado que um ponto final possa ter tantas reticências...

RESUMO

Este trabalho investiga os principais desafios concorrenciais decorrentes da atuação conjunta entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e a Controladoria-Geral da União (CGU) no combate a cartéis em licitações públicas. A partir da celebração do Acordo de Cooperação Técnica nº 52/2023 entre as instituições, analisa-se como a indefinição entre as condutas de cartel e fraude em licitações tem gerado sobreposições institucionais, insegurança jurídica e dificuldades na responsabilização adequada dos agentes envolvidos. Com base em metodologia qualitativa-empírica, foram examinados 32 julgados do CADE entre 2020 e 2024, à luz de quatro critérios: corrupção, alinhamento institucional, estrutura da licitação e relação de concorrência. Os resultados demonstram que, embora haja avanços na identificação das condutas, ainda há lacunas significativas na delimitação tipológica e na integração das abordagens das duas instituições. O estudo conclui que a efetividade do ACT depende da construção de parâmetros interpretativos concretos, que permitam distinguir com precisão os ilícitos, construída a partir da prática decisória, contribuindo para uma atuação mais coordenada, eficiente e harmônica no enfrentamento à corrupção e à restrição da concorrência.

Palavras-chave: Cartel em Licitações. Fraude em Licitação. Tipologia Jurídica. Cooperação Interinstitucional. Defesa da Concorrência.

ABSTRACT

This work investigates the main competition-related challenges arising from the joint action between the Administrative Council for Economic Defense (CADE) and the Office of the Comptroller General (CGU) in combating bid-rigging cartels in public procurement. Following the signing of Technical Cooperation Agreement No. 52/2023 between the two institutions, the research analyzes how the lack of clear boundaries between cartel and procurement fraud has resulted in institutional overlap, legal uncertainty, and difficulties in properly holding offenders accountable. Using a qualitative-empirical methodology, 32 CADE rulings issued between 2020 and 2024 were examined based on four analytical criteria: presence of corruption, mention of CGU, structured analysis of the procurement process, and detailed evaluation of competitive relations. The findings show that, although there has been progress in identifying these practices, significant gaps remain in defining the typologies and integrating the analytical approaches of both authorities. The study concludes that the effectiveness of the ACT depends on the creation of concrete interpretive parameters, which, based on decisional practice, allow for the precise distinction of illicit acts. This contributes to a more coordinated, efficient, and harmonious approach in tackling corruption and the restriction of competition.

Keywords: Bid-Rigging Cartel. Procurement Fraud. Interinstitutional Cooperation. Legal Typology. Competition Law.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 10 |
| 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: CONCEITOS-CHAVE E DEBATE RECENTE | 12 |
| 2.1 A infração por cartel e suas características | 12 |
| 2.2 O cartel em licitações: especificidades e desdobramentos | 15 |
| 2.3 Pressupostos da fraude em licitações: fundamentos legais e divergência institucional | 20 |
| 2.4 Acordo de Cooperação Técnica (ACT): do reconhecimento do problema à construção da solução | 24 |
| 3 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DOS JULGADOS DO CADE SOBRE CARTEL EM LICITAÇÕES (2020-2024) | 29 |
| 3.1 Metodologia de análise dos julgados | 29 |
| 3.2 Julgados do CADE em 2020 | 32 |
| 3.3 Julgados do CADE em 2021 | 38 |
| 3.4 Julgados do CADE em 2022 | 45 |
| 3.5 Julgados do CADE em 2023 | 48 |
| 3.6 Julgados do CADE em 2024 | 54 |
| 4 ANÁLISE DOS PADRÕES: PERGUNTAS E IMPLICAÇÕES | 58 |
| 4.1 Corrupção, um tópico sensível | 58 |
| 4.2 Alinhamento institucional, um caminho pela frente | 60 |
| 4.3 Estrutura da licitação e a falta de um sistema | 63 |
| 4.4 Relação de concorrência, o ponto crucial | 64 |
| 4.5 Onde o ACT falha? | 67 |
| 5 CONCLUSÃO | 69 |
| REFERÊNCIAS | 72 |

1 INTRODUÇÃO

O cartel é reconhecido como uma das mais graves infrações à ordem econômica por gerar severos prejuízos a qualquer mercado em que se manifeste. Sua natureza clandestina dificulta a detecção e faz com que as provas, na maioria das vezes, sejam baseadas em indícios. A gravidade do ilícito aumenta quando o cartel se insere em processos licitatórios, já que a conduta é camuflada sob a legalidade formal da contratação pública, o que compromete a competitividade, encarece bens e serviços e dilapida recursos estatais.

A investigação, análise e repressão da conduta, se depara com uma complexidade estrutural do ilícito decorrente da proximidade teórica e prática entre o cartel em licitação, infração de competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), e a fraude em licitação, ilícito investigado por órgãos de controle, como a Controladoria-Geral da União (CGU). A semelhança entre essas condutas, aliada à ausência de delimitações legais precisas, tem gerado dificuldades interpretativas e sobreposições de competências entre as autoridades envolvidas.

Diante desse cenário, surge a necessidade de coordenação institucional, a qual se materializou, em 10 de novembro de 2023, por meio da celebração de um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre CADE e CGU. Esse instrumento busca harmonizar a atuação de ambas as instituições, inclusive quanto à definição tipológica dos ilícitos relacionados às suas competências, conforme previsto na cláusula terceira do acordo.

Nesse contexto, este trabalho tem como objetivo investigar os principais desafios concorrenciais envolvidos na operacionalização do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmado entre o CADE e a CGU no combate aos cartéis em licitação. Para tanto, analisa-se criticamente a jurisprudência recente do CADE, sendo o recorte metodológico de 2020 a 2024, período justificado pelo advento do ACT em 2023, permitindo averiguar os efeitos subsequentes e anteriores à sua celebração de forma segura. Assim, busca-se compreender como o tribunal administrativo tem enfrentado a sobreposição entre cartel e fraude, em que medida considera elementos de corrupção como parte do conluio e se há indícios de alinhamento interpretativo com a CGU.

A metodologia adotada neste estudo é de cunho qualitativo-empírico, com abordagem exploratória e analítica, centrada na análise jurisprudencial. Foram examinados 32 julgados do CADE, entre 2020 e 2024, selecionados a partir da plataforma oficial de pesquisa jurisprudencial da autarquia, utilizando-se os filtros “cartel”, “cartel em licitações” e “processo administrativo”. A análise concentrou-se nos votos dos relatores e votos vencedores

e buscou identificar, de forma sistemática, a presença de elementos como: O tratamento da corrupção pelo voto, alinhamento institucional efetivo entre CADE e CGU, estrutura da licitação como base analítica e detalhamento da relação de concorrência entre os agentes econômicos.

Para o desenvolvimento da proposta aqui delineada, o trabalho organiza-se em três capítulos principais. O Capítulo 2 apresenta os fundamentos teóricos e normativos necessários à compreensão das figuras do cartel em licitações e da fraude licitatória, destacando suas especificidades, pontos de convergência e as dificuldades práticas e jurídicas de sua distinção. Em sequência, o Capítulo 3 adota uma abordagem empírica, a partir da análise de julgados recentes do CADE no período de 2020 a 2024, aplicando critérios objetivos para avaliar a caracterização das condutas e as possíveis fricções ou sobreposições com a atuação da CGU. O capítulo 4, por sua vez, procede um balanço desses critérios, estabelecendo padrões na jurisprudência, para analisar as implicações e possíveis motivações extraíveis dos consequentes resultados indicados.

A partir desses três eixos, teórico, prático e analítico, o trabalho busca compreender os limites e potencialidades do Acordo de Cooperação Técnica nº 52/2023 e contribuir para a construção de parâmetros interpretativos mais claros, que fortaleçam a atuação coordenada entre as instituições no combate a cartéis em licitações públicas.

Nesse sentido, parte-se da constatação de que a delimitação entre cartel e fraude em licitações vai além de uma simples distinção de bens jurídicos tutelados. As semelhanças conceituais, legais e materiais entre as condutas, tornam os limites interpretativos entre os ilícitos ainda mais nebulosos no plano concreto. A dificuldade em estabelecer esses contornos compromete a efetividade do *enforcement*, gera insegurança jurídica e reduz a eficácia das sanções administrativas. Restando saber, **quais os desafios concorrenciais a serem superados pelas autoridades na diferenciação entre cartel e fraude proposta no ACT?**

Portanto, mais do que relatar a atuação das instituições, esta pesquisa propõe-se a contribuir com a construção de uma tipologia jurídica funcional, extraída a partir de critérios objetivos da prática decisória, com o intuito de delimitar com maior precisão os elementos que distinguem as duas condutas ilícitas. Ao fazê-lo, busca-se não apenas superar a dissonância cognitiva entre CADE e CGU, mas também promover uma atuação institucional mais coerente e harmônica no campo das contratações públicas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: CONCEITOS-CHAVE E DEBATE RECENTE

Antes de examinar em profundidade as decisões proferidas pelo CADE acerca da caracterização do cartel em licitações, no período de 2020 a 2024, e seus reflexos na atuação conjunta com a CGU, é necessário apresentar alguns conceitos fundamentais que servem de base para o presente estudo. Esses conceitos constituem o alicerce teórico da pesquisa, sendo ponto de partida para a construção das categorias analíticas que nortearão a análise jurisprudencial. A compreensão prévia desses fundamentos é essencial para que se possa, com precisão, interpretar os elementos caracterizadores dos ilícitos em questão e avaliar os desafios da atuação institucional integrada.

2.1 A infração por cartel e suas características

Constitui o ilícito de cartel, a combinação ou acordo, sob qualquer forma¹, horizontal (entre concorrentes) que vise ou tenha por efeito, mesmo que potencial², arrefecer ou neutralizar a concorrência, acarretando em um dos incisos do art. 36 da lei 12.529/2011 (FORGIONI, 2021).

Ainda assim, o ilícito de cartel apresenta nuances que extrapolam sua definição genérica. Ao aprofundarmos a análise desse conceito, torna-se pertinente destacar algumas de suas principais características. Quanto à forma de colusão, a prática pode ser classificada como explícita ou implícita (tácita), distinção que se refere, na prática, à forma como o acordo se materializa e pode ser comprovado por meio de provas (CHIQUITO, 2017, p. 112).

Ou seja, quando há suficiência de provas diretas que atestem inequivocamente a existência do acordo anticompetitivo, configura-se uma colusão explícita. Quando não há essa prova direta, mas há um conjunto robusto de indícios convergentes que apontam para a existência do ajuste ilegal, caracteriza-se um acordo tácito.

Os standards probatórios referem-se “aos critérios para aferir a suficiência probatória, o ‘quanto’ de prova é necessário para proferir uma decisão, o grau de confirmação da hipótese acusatória. É o preenchimento deste critério de suficiência que legitima a decisão” (LOPES

¹ O dispositivo do art. 36, parágrafo 3, I da lei 12.529/2011 postula a eventual ilicitude das práticas (formas): acordar, combinar, manipular ou ajustar com o concorrente sob qualquer forma: a) os preços de bens ou serviços ofertados individualmente; b) a produção ou a comercialização de uma quantidade restrita ou limitada de bens ou a prestação de um número, volume ou frequência restrita ou limitada de serviços; c) a divisão de partes ou segmentos de um mercado atual ou potencial de bens ou serviços, mediante, dentre outros, a distribuição de clientes, fornecedores, regiões ou períodos; d) preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública;

² Ainda que não gere efeitos a ordem econômica, se potencialmente poderia, considera-se sua ilicitude.

JÚNIOR, 2020, p. 574). Assim, não se trata de hierarquizar provas, mas de avaliar sua suficiência dentro do contexto fático-probatório analisado.

O art. 239 do Código de Processo Penal define o indício como “a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias” (BRASIL, 1941). Ainda que distintas da prova direta, as provas indiciárias são aptas a fundamentar uma decisão condenatória, desde que formem um conjunto coeso, uníssono e suficientemente robusto. Nesse sentido, a Comissão de Valores Mobiliários afirmou que “o mero indício não autoriza a condenação, mas tão somente a prova indiciária, quando representada por indícios múltiplos, veementes, convergentes e graves, que autorizam uma conclusão robusta e fundada acerca do fato provado” (PAS CVM nº 22/94, 15 abr. 2004, apud OSÓRIO, 2023).

Em contextos de atuação colusiva disfarçada, destaca-se o conceito de paralelismo consciente, descrito por Turner (1962, apud FORGIONI, 2021, p. 363) como o comportamento de concorrentes que reagem de forma semelhante a estímulos econômicos, sem qualquer comunicação ou ajuste prévio. Nesses casos, o desafio probatório é afastar todas as hipóteses alternativas que possam justificar o paralelismo de conduta, como estruturas de custo similares, estratégias racionais ou liderança de preços. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), ao julgar o Processo Administrativo nº 08012.000677/1999-70, enfatizou que “afastadas todas as hipóteses possíveis, alegadas ou não pelas partes (como estrutura de custos similares entre as empresas, fenômeno da liderança de preços, etc.), que poderiam ter dado ensejo ao paralelismo de preço sem o recurso de práticas ilegais”, concluindo pela existência de colusão é legítima (CADE, 2004, fls. 3.551).

Quanto à sua dimensão territorial, o cartel pode ser classificado como nacional ou internacional. Com base na teoria dos efeitos³, considera-se nacional o cartel cujos impactos se limitam ao território brasileiro, enquanto o cartel internacional é aquele cujos efeitos ultrapassam as fronteiras do país em que se originou, alcançando outros mercados.

No tocante à sua estrutura, o cartel pode ser classificado como clássico (*hard*) ou difuso (*soft*). O primeiro é caracterizado por elementos estruturais bem definidos, como: a perenidade, entendida como a continuidade temporal da prática ilícita; a institucionalização, que se refere à sistematização, organização e capilaridade das ações entre os membros, com reuniões, esquemas e estratégias voltadas à manutenção do conluio; e os mecanismos de

³ Conforme dispõe o art. 2º da Lei nº 12.529/2011: “Aplica-se esta Lei, sem prejuízo de convenções e tratados de que seja signatário o Brasil, às práticas cometidas no todo ou em parte no território nacional ou que nele produzam ou possam produzir efeitos.” (BRASIL, 2011).

monitoramento e punição, voltados a assegurar a disciplina interna e a fidelidade dos participantes à prática coordenada.

O cartel difuso, por outro lado, apresenta-se como uma forma ainda disforme de colusão, marcada por estratégias que escapam às classificações tradicionais da literatura econômica. Isso se deve, em grande medida, à criatividade dos agentes econômicos, que desenvolvem práticas coordenadas adaptadas às transformações e tendências do mercado, frequentemente por meios menos explícitos. Um exemplo contemporâneo é o uso da troca de informações concorrencialmente sensíveis, que tem se consolidado como ferramenta instrumental de coordenação indireta entre concorrentes. Essas condutas ilustram a dificuldade crescente de tipificação formal diante de arranjos colusivos mais sofisticados e dinâmicos (DE PAULA; SANT'ANA, 2022, pp. 446–447). A distinção entre cartéis “hard” e “soft” encontra respaldo na classificação proposta por Schmidt (2018).

A maneira como se analisa o ilícito de Cartel também é particular da sua própria natureza, dado que a análise tradicional das condutas anticompetitivas pressupõe danos efetivos ou potenciais à ordem econômica, aferidos por meio da ponderação dos efeitos deflagrados ou possíveis ao mercado; conhecida como regra da razão (*rule of reason*). Porém, o Cartel foge a essa ótica, sendo considerado uma infração por objeto (*per se*), com isso, a análise dos seus efeitos a ordem econômica é dispensada.

Sendo a regra da razão uma sistemática de presunção de ilegalidade, dentro dela, os acordos *per se* (cartel) são os que produzem restrições injustificáveis ao mercado, violando a razão de ser da regra (WALLER e STEVENS, apud VERÍSSIMO, 2017, p. 909). Não há racionalidade econômica que justifique a existência de cartéis. Sob a ótica da regra da razão, seus efeitos são invariavelmente negativos, uma vez que o próprio objetivo do cartel é intrinsecamente nocivo à livre concorrência.

Como ressaltam Branco e Barreto, “cartel tem por finalidade obter condições mais vantajosas aos partícipes [...] operando-se, dessa forma, a eliminação do processo normal de concorrência” (apud FORGIONI, 2021, p. 352). Diante disso, a simples existência do cartel já configura o foco da atuação das autoridades antitruste, que direcionam seus esforços à demonstração de sua configuração e prática.

O cartel configura uma infração peculiar também sob o ponto de vista investigativo, por se tratar de uma conduta ilícita praticada em absoluto sigilo. Sua detecção é especialmente desafiadora, dada a escassez ou inacessibilidade dos vestígios deixados pelos agentes envolvidos. Essa característica exige o emprego de instrumentos investigativos específicos,

entre os quais se destaca o acordo de leniência como ferramenta central para a obtenção de provas e o desfazimento da prática.

A leniência consiste em um acordo celebrado entre a autoridade antitruste e o(s) agente(s) responsáveis pela conduta anticompetitiva, no qual o primeiro oferece benefícios legais em troca da colaboração do segundo com a investigação. Na esfera administrativa, os signatários do acordo podem obter a extinção da ação punitiva ou a redução da penalidade aplicável, benefícios estes que são concedidos definitivamente com o julgamento do processo administrativo pelo Tribunal do CADE (BRASIL, 2011; CADE, 2016b).

No âmbito penal, o acordo suspende o prazo prescricional e impede o oferecimento de denúncia com relação aos crimes tipificados na Lei nº 8.137/1990, bem como outros delitos relacionados, como os previstos na Lei nº 8.666/1993 e no art. 288 do Código Penal, extinguindo-se a punibilidade ao final do cumprimento do acordo (BRASIL, 2011). Para que os signatários façam jus aos benefícios, é necessário que colaborem de forma efetiva com a investigação e com o processo administrativo, fornecendo elementos que possibilitem a identificação dos demais envolvidos e a comprovação da infração (RIBAS, 2015, p. 95).

O programa de leniência tem se mostrado um instrumento central na detecção de cartéis. Entre 2003 e 2015, mais de 40 acordos foram celebrados, sendo que, em quase todos os casos, o CADE não possuía investigação previamente instaurada sobre os conluíus delatados (CARVALHO; FRADE, 2015).

Por conseguinte, a jurisprudência desempenha papel complementar à doutrina ao ampliar a compreensão dos elementos que configuram o ilícito de cartel, com base na interpretação do art. 36 da Lei nº 12.529/2011. Nesse sentido, os votos dos conselheiros Paulo Burnier (P.A. 08012.006130/2006-22), João Paulo Resende (P.A. 08012.005882/2008-38) e Maurício Bandeira Maia (P.A. 08012.002812/2010-42) ilustram o entendimento consolidado quanto aos três elementos caracterizadores do cartel: (a) existência de um acordo, independentemente de sua forma; (b) participação de agentes concorrentes; e (c) objeto relacionado à fixação de preços, controle de volume ou quantidade, divisão de mercado ou participação coordenada em licitações públicas (SAITO; COUTINHO, 2020, pp. 74–75).

2.2 O cartel em licitações: especificidades e desdobramentos

Parte da doutrina entende que o cartel em licitações constitui um dos possíveis objetos do conluio, assim como o são a fixação de preços ou a divisão de mercado. Nessa perspectiva, a licitação é o objeto da conduta anticompetitiva. Dessa maneira, colocando-o como algo

possível de ser descrito dentre as características colusivas anteriormente mencionadas, sendo também uma formatação típica de um cartel clássico⁴.

Já outra parte da doutrina sustenta que essa perspectiva não representa adequadamente a complexidade atual da prática, entendendo o cartel em licitações como “um tipo específico de cartel de alocação de mercado” (MARTINEZ, 2013, apud CHIQUITO, 2017, p. 115). Independentemente da vertente adotada, é fato que o cartel em licitações opera com uma lógica própria. Embora herde os princípios fundamentais que regem qualquer cartel, já anteriormente descritos, essa modalidade os concretiza de forma particular e, por vezes, os extrapola. Tal consideração decorre de certos desdobramentos observados na aplicação concreta da prática, os quais passamos a examinar a seguir.

O conceito de mercado relevante, embora nem sempre considerado elemento central na comprovação do cartel em sede de controle de condutas, é fundamental para a compreensão de seu funcionamento. Isso porque o conluio pressupõe a existência de uma relação de concorrência entre os agentes envolvidos, exigindo a delimitação de sobreposições entre produtos, clientes ou regiões em que atuam de forma concorrente (BURNIER; ABREU, 2023, p. 98).

Embora existam diferentes formas de definição do mercado relevante, a principal metodologia utilizada busca estabelecer os limites concorrenciais a partir da análise dos produtos substituíveis, da área geográfica de atuação e da participação dos agentes no mercado. Contudo, o próprio CADE esclarece que essa metodologia não é de aplicação obrigatória, como destacado em seu Guia H (CADE, 2016a, p. 12).

Adicionalmente, a jurisprudência e a literatura especializada apontam que, na maioria dos casos de cartel, a autoridade antitruste tende a valorizar prioritariamente as provas materiais da conduta e de seus efeitos, sendo essa abordagem considerada mais eficaz e segura do que uma análise detalhada do poder de mercado (FRAZÃO, 2017, pp. 442–443).

No caso específico do cartel em licitações, o mercado relevante adquire uma configuração peculiar: ele se confunde com o próprio certame licitatório. Assim, diferentemente de outras condutas anticompetitivas, nesse contexto o mercado não é delimitado por critérios tradicionais, mas pela especificidade de cada licitação em que o conluio se manifesta.

⁴ “Cartéis clássicos foram definidos pela OCDE em recomendação a seus membros emitida em 1998 como sendo “um acordo anticompetitivo, uma prática anticompetitiva concertada ou um arranjo anticompetitivo entre concorrentes para fixar preços, fraudar licitações (propostas colusivas), estabelecer restrições na oferta ou quotas, ou dividir mercados por meio de alocação de clientes, fornecedores, área geográfica ou linhas de comércio” (tradução literal, OECD. Recommendation of the council concerning effective action against hard core cartels, 1988, apud, Seae, Aplicação do Direito da Concorrência a Licitações Públicas: Cartéis, 2014, p. 12).

A jurisprudência do CADE tem desenvolvido uma construção interpretativa particularmente astuta ao tratar do cartel em licitações. Nessa perspectiva, o mercado relevante não é apenas definido pelos parâmetros do edital, mas se confunde com a própria licitação, concebida como a “arena” em que se desenrola a disputa competitiva entre os agentes econômicos (FORGIONI, 2019). Essa compreensão é reforçada em pareceres técnicos da autarquia, como se observa nos §§ 437 e 442 da Nota Técnica nº 38/2015, no âmbito do Processo Administrativo nº 08700.002086/2015-14 (CADE, 2015).

Isso porque a licitação não se limita a ser um instrumento de contratação da Administração Pública, mas também desempenha a função de simular o mercado de referência, recriando, no microcosmo do certame, um ambiente competitivo análogo ao do mercado em que atuam os licitantes. Como destacam Camelo, Nóbrega e Torres (2024, p. 32), “as licitações e contratações públicas, em geral, tentam simular uma relação de mercado”.

Outro elemento que contribui para a lógica peculiar do cartel em licitações diz respeito ao viés econômico em que o ilícito se insere, uma vez que o contexto licitatório representa, de forma clara, uma situação de monopsonio. Esse conceito corresponde à contraparte do monopólio sob a ótica da demanda, ou seja, trata-se de um cenário em que há um único comprador, no caso, o Estado, diante de múltiplos fornecedores. O monopsonio se caracteriza pelo exercício do poder de compra em desfavor dos ofertantes, já que o consumidor (a Administração Pública) detém o controle das condições do mercado. Como observa a OCDE (2008, p. 21), trata-se de uma estrutura em que o comprador concentra poder suficiente para influenciar diretamente os preços e a dinâmica da concorrência.

Esse aparente desbalanceamento de poder entre o Estado e os cartelistas é estrategicamente explorado por estes últimos, uma vez que as condições de mercado impostas por meio do instrumento licitatório não são frontalmente modificadas, mas sutilmente subvertidas. Tal dinâmica torna-se mais evidente na forma como os agentes colusivos utilizam a própria estrutura da licitação para viabilizar e disfarçar a prática anticompetitiva. Trata-se, portanto, de mais um elemento característico da lógica dessa modalidade de cartel, que instrumentaliza o viés econômico do certame para sustentar a colusão.

A estrutura da licitação permite identificar mais um postulado fundamental do funcionamento do cartel em licitações. Diferentemente de outras condutas anticompetitivas, e mesmo de outros tipos de conluio, essa modalidade, além de buscar mascarar o acordo ilícito, como ocorre nos cartéis tradicionais, procura conferir aparência de legalidade às distorções de mercado, valendo-se das regras legítimas do próprio certame. Tal dinâmica guarda certa

analogia com condutas tipicamente unilaterais⁵, nas quais práticas aparentemente lícitas podem gerar efeitos anticoncorrenciais quando exercidas de forma abusiva. Embora o cartel seja, por definição, sempre ilícito, no contexto das licitações há um esforço de disfarçar sua ocorrência por meio do uso formal das normas do procedimento licitatório.

Essa dinâmica torna-se particularmente evidente ao analisarmos as diferentes táticas empregadas pelos cartelistas no âmbito do certame. Um exemplo recorrente é a distorção da subcontratação, utilizada como mecanismo para recompensar empresas que, embora não tenham vencido a licitação, colaboraram para a viabilização do conluio. Por meio dessa prática, parte da execução contratual e da correspondente remuneração é transferida a terceiros, promovendo, assim, uma divisão de lucros que assegura a coesão interna do acordo ilícito (CADE, 2019, p. 46).

Outro artifício é a utilização indevida de consórcios licitatórios. Em situações de baixa competitividade no certame, o consórcio pode ser instrumentalizado como um meio de divisão de lotes ou parcelas do objeto da licitação entre empresas previamente ajustadas, sob a justificativa legítima de que se trata de obra complexa que exigiria a união de esforços (CADE, 2019, p. 45). Tal expediente opera como um pretexto plausível para afastar eventuais suspeitas de conluio.

Importa destacar que a própria estrutura da licitação, ainda que não apresente falhas em sua conformação normativa, revela-se propensa à cartelização. Isso decorre do fato de que o modelo licitatório, orientado à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, admite nuances e dinâmicas que podem ser exploradas estrategicamente pelos agentes econômicos para fins anticompetitivos.

A título de exemplo, os concorrentes devem se submeter às condições estabelecidas no edital⁶, uma vez que a licitação é, por definição, um procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública convida os interessados a apresentar propostas, desde que atendam aos critérios definidos no instrumento convocatório. Por essa razão, a licitação pode ser compreendida como um mecanismo de revelação de informação, no qual se busca adequar a oferta à demanda da Administração (NÓBREGA; JURUBEBA, 2020, p. 13).

⁵ Entre as condutas tipicamente unilaterais, destacam-se os acordos de exclusividade e a recusa de contratar, práticas que, em princípio, são legítimas. No entanto, caso configurem abuso de posição dominante, podem produzir efeitos prejudiciais ao mercado. Embora o cartel seja intrinsecamente lesivo, no ambiente das licitações, ele busca sustentar-se com base na aparência de legalidade conferida pela dinâmica formal do certame.

⁶ “Aproveitando, parcialmente, conceito de José Roberto Dromi (1975:92), pode-se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.” (DROMI apud DI PIETRO, 2023, pág 837)

Desse modo, a necessária publicidade que rege os procedimentos licitatórios acaba, paradoxalmente, por favorecer a atuação dos cartelistas. Ela permite que os membros do conluio monitorem o cumprimento da estratégia anticompetitiva e até mesmo identifiquem, com antecedência, a eventual entrada de novos concorrentes capazes de desestabilizar o acordo ilícito (CADE, 2008, p. 13).

Embora não constitua um elemento estrutural do cartel em licitações, uma construção jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça (STJ) contribui para elucidar sua lógica. Em decisões proferidas no contexto da diferenciação entre o cartel e a fraude em licitações, o STJ estabeleceu que a configuração do cartel licitatório exige a demonstração de concentração de poder econômico por parte dos envolvidos, não sendo suficiente a comprovação de acordo em um único certame⁷. Nesse sentido, no Resp 2125989/SP de relatoria do Ministro Ribeiro Dantas, o Tribunal concluiu que “o ajuste voltado à dominação de um certame específico não permite nem sequer a acusação pelo delito de cartel (muito menos a condenação)” (BRASIL, 2024, p. 4).

Entretanto, isso é muito mais uma questão de critério probatório, como deixa mais explícito o voto do Min. Ribeiro Dantas ao pautar que o ajuste em um único certame não dá condições para acusação e/ou condenação, ambas que fundamentam-se em *standard* de provas⁸. O que de fato é interessante nesse entendimento é a necessidade de caracterização de “concentração econômica”, até porque, mesmo que não analisada no que concerne os cartéis, a presença de posição dominante é pressuposto da conduta⁹, tendo em vista seus efeitos¹⁰ sempre deletérios à concorrência, como já visto.

De maneira geral, o poder de mercado desses agentes colusivos manifesta-se nas alterações das condições típicas daquele mercado afetado; todavia, sendo o mercado afetado, a licitação; logo, manifesto é o poder nas alterações das condições do certame. Já que, “enquanto o juiz analisa a conduta sob uma perspectiva micro e confinada aos interesses

⁷ “As condutas tidas por anticompetitivas referiam-se apenas a um procedimento licitatório... não se pode inferir que as denúncias configuram, no limite descrito, domínio de mercado... sendo insuficiente a descrição fática de que os acordos caracterizem concentração do poder econômico.” (BRASIL, 2017).

⁸ “... é absolutamente ilegal acusar alguém, ou pedir a condenação no final do processo, quando não existe justa causa, punibilidade concreta ou prova suficiente de autoria e materialidade (LOPES JÚNIOR, 2022, p. 291)

⁹ “Já em relação aos cartéis, a comprovação específica de posição dominante pode ser dispensada, partindo-se da premissa de que faz parte da própria racionalidade da conduta que seus participantes possam, de alguma maneira, influenciar o mercado em que atuam...” (FRAZÃO, 2017, p. 253)

¹⁰ “Situações de conluio não deixam margem quanto a capacidade dos agentes investigados influenciarem de forma decisiva a dinâmica do mercado... Isto é, a demonstração de certos efeitos associados a conduta pode se mostrar suficiente para a constatação do poder de mercado, uma vez que o alcance desses efeitos só poderia ser realizado por agentes econômicos capazes de influenciar a ordem concorrencial.” (FRAZÃO, 2017, p. 441-442)

privados das partes, a autoridade antitruste analisa a conduta sob a perspectiva macro do mercado e dos interesses difusos a ele concernentes” (FRAZÃO, 2017, p. 396).

Podendo se averiguar a concentração econômica através das “coincidências”, as quais manifestam o poder de mercado, tais como: a coincidência de preços ou do desvio dos preços em relação ao valor máximo do edital nos lotes da licitação; coincidência de região entre ganhadores nos lotes, seja por terem origem na mesma região ou vencerem lote em região conveniente para si; e ausência de concorrência, podendo ser aferida pela competitividade dos lances entre si, por exemplo (PA. n° 08012.001273/2010-24, Rel. Márcio de Oliveira Júnior, apud, FRAZÃO, 2017, pág 452). Tal senso de análise econômica, dentro do contexto licitatório, é uma das possíveis dissonâncias entre CADE e CGU, que serão tratadas a seguir.

2.3 Pressupostos da fraude em licitações: fundamentos legais e divergência institucional

Ao se tratar do ilícito de fraude em licitações, é necessário, assim como realizado anteriormente, delinear suas principais nuances, relevantes ao presente estudo, especialmente diante da proposta do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) de diferenciá-lo do cartel, questão que será analisada adiante. Inicialmente, é importante destacar que, assim como ocorre com o cartel, há múltiplas previsões legais aplicáveis à fraude em licitações. No entanto, considerando o objetivo de compreender a interface entre o CADE e a CGU nessa matéria, adotar como referência a Lei n° 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) revela-se mais adequado.

É esse diploma legal que “conferiu à CGU competência concorrente com as demais autoridades legalmente competentes para instauração de procedimentos de responsabilização de pessoas jurídicas, nos termos do § 2º do art. 8º” (BRASIL, 2022, p. 69). No presente estudo, considerando o CADE como a outra autoridade com competência concorrente, a definição de fraude estabelecida na LAC mostra-se particularmente pertinente, sobretudo no que tange à alínea “a”, conforme segue:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos: (...)

IV - no tocante a licitações e contratos:

- a) **frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;**
- b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

- c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;
- d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;
- e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;
- f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais (BRASIL, 2013, p. 69, grifo do autor).

A fraude em licitação, como evidentemente posto dentro do contexto da LAC, é compreendida como uma prática de corrupção, interpretação essa assumida inclusive pela própria Controladoria-Geral da União, ao tratar o ilícito nesse enquadramento (BRASIL, 2022, p. 69). Nesse sentido, a CGU esclarece que “estes atos lesivos, por sua vez, compõem esse espectro dos atos de corrupção”, reafirmando a vinculação entre as condutas fraudulentas no âmbito licitatório e os elementos centrais da prática corruptiva previstos na Lei Anticorrupção (BRASIL, 2022, p. 17).

Desse modo, enquanto prática de corrupção, a partir do diploma legal supracitado, entende-se como ato lesivo ao patrimônio público, uma vez que “não existe ato corrupto que, de alguma forma, não ofenda o patrimônio público”, sendo este o alvo tradicional da corrupção desde os primórdios das sociedades organizadas (DEMATTE, 2014, p. 9).

Esse bem jurídico protegido pela Lei Anticorrupção contrapõe-se ao que se busca preservar no combate ao cartel, cuja lesividade se volta à ordem econômica, conforme os princípios previstos no art. 173 da Constituição Federal¹¹, que regulam a atuação do Estado na economia e a proteção à livre concorrência.

Sendo esse o ponto de vista, a apropriação indevida do patrimônio público, temos orbitando tal ilícito, em questão de pressupostos teóricos, tanto uma desvio de poder, pois a licitação é desvirtuada de sua finalidade enquanto instrumento de contratação pública, havendo uma corrosão da moralidade administrativa e captura do interesse público soberano pelos anseios individuais (DI PIETRO, 2023, p. 205 e 222).

Assim como, identifica-se um possível abuso de direito por parte das pessoas jurídicas envolvidas, à medida que o art. 14 da Lei Anticorrupção (LAC) prevê a desconsideração da personalidade jurídica quando comprovada a prática dos atos ilícitos elencados no art. 5º do mesmo diploma (PIRES, 2014, p. 162; apud DEMATTE, 2014, p. 109). Como bem sintetiza

¹¹ “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. (...) § 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.” (BRASIL, 1988)

Jorge Manuel Coutinho de Abreu, há abuso de direito “quando um comportamento, aparentando ser exercício de um direito, se traduz na não realização dos interesses pessoais de que esse direito é instrumento e na negação de interesses sensíveis de outrem” (ABREU, apud LAUTENSCHLÄGER, 2021).

Tal aspecto é essencial para a compreensão da diferença de enfoque entre as autoridades envolvidas. Enquanto o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) concentra-se na conduta dos agentes econômicos e na preservação da concorrência, a Controladoria-Geral da União (CGU) dirige sua atenção à lisura do certame e, de sobremaneira, ao que envolve o agente público. A CGU, inclusive, explicita que a responsabilização das pessoas jurídicas, conforme preconizado nos arts. 1º, 2º e 44 da LAC, pressupõe, de forma imprescindível, a consideração do agente público na análise do ilícito¹².

Sobre as circunstâncias que envolvem os dilemas legais típicos da fraude em licitações enfrentados pela CGU, observa-se que sua atuação vai além da análise da competitividade no âmbito do certame, como evidenciam as alíneas previstas na LAC. A própria alínea “a” do inciso IV do art. 5º, ao utilizar a expressão “por qualquer outro expediente”, demonstra que a perspectiva analítica adotada pela CGU não se limita à existência de ajuste entre os participantes (BRASIL, 2022, p. 63).

Nesse sentido, a Controladoria-Geral da União exemplifica que condutas como vícios no edital, divulgação restrita, descrição imprecisa do objeto, exigências específicas que favorecem determinado licitante, cláusulas discriminatórias destinadas a restringir a disputa, combinação de preços entre poucos concorrentes e a permissão de participação de concorrentes inidôneos ou fictícios configuram formas de frustração ao caráter competitivo da licitação, ainda que não haja ajuste formal entre os envolvidos (BRASIL, 2022, p. 63).

Pode-se destacar, como exemplo de prática unilateral que compromete a competitividade do certame, o afastamento de licitantes mediante vantagem oferecida ao agente público, ameaça a concorrentes ou outros meios, conforme previsto na alínea “c” do art. 5º da LAC. Trata-se de hipótese peculiar, uma vez que, embora a concorrência seja efetivamente prejudicada, não há ajuste entre participantes, mas sim iniciativa isolada do licitante. Tal conduta inviabiliza a apresentação de todas as propostas potenciais,

¹² “imagine-se que uma pessoa jurídica pagou uma viagem para um hotel de luxo a um agente público ou a alguém por ele indicado, conduta essa que se amolda na ilicitude capitulada no inciso I do art. 5º da Lei Anticorrupção. Para que se possa responsabilizar a pessoa jurídica no âmbito da LAC, o primeiro elemento a ser demonstrado no âmbito do PAR é o efetivo pagamento, pela empresa, das despesas da viagem e da estadia para esse agente público ou pessoa por ele indicada, que seria a ocorrência fática do ato lesivo em questão. [...] Pela própria natureza dos atos de corrupção, muitas vezes o benefício/interesse da pessoa jurídica decorre justamente da posição e função que o agente público envolvido no ato lesivo exerce na Administração” (BRASIL, 2022, p. 57).

comprometendo o próprio objetivo da licitação de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, e exigindo, inclusive, análise prévia à publicação do edital (BRASIL, 2022, pp. 63-64).

Outra conduta relevante é a criação de pessoa jurídica inexistente de fato, empresas fantasmas ou de fachada, utilizada exclusivamente para desviar recursos públicos, conforme a alínea “e” (BRASIL, 2022, pp. 64-5). Igualmente, destaca-se o clássico direcionamento do certame, por meio da influência do agente privado na formulação do edital com cláusulas que o favoreçam diretamente, conforme previsto na alínea “b” (BRASIL, 2022, p. 63).

Essas situações evidenciam uma abordagem distinta da adotada pelo CADE. Embora ambos partam do contexto licitatório, a CGU foca em elementos como a higidez do certame, a moralidade administrativa e a conformidade estrutural e finalística do procedimento. Em contraste, o CADE prioriza o viés concorrencial, com ênfase na dinâmica estratégica entre os agentes econômicos e na proteção da ordem econômica.

A divergência de perspectiva entre as autoridades torna-se ainda mais evidente quando se analisa o enfoque adotado pela Controladoria-Geral da União (CGU) na apuração de fraudes em licitações. Nesse contexto, a CGU emprega técnicas de auditoria voltadas à identificação de vulnerabilidades institucionais, por meio da extração de informações a partir dos controles internos. Tal abordagem envolve desde o mapeamento e diagnóstico da estrutura da instituição licitante até a verificação de indícios de favorecimento, ausência de mecanismos de controle, inconsistências procedimentais ou documentais, trâmite sigiloso de informações, omissões ou excessos na contratação, bem como a existência de uma estrutura organizacional disfuncional (GREGORINI, 2009, pp. 12-13).

Dessa forma, a atuação da CGU apresenta uma delimitação centrada na lisura do certame, com atenção especial a aspectos como a estrutura institucional, a legalidade, a higidez, a probidade e a finalidade do processo licitatório. Ainda que o elemento concorrencial não seja desconsiderado, ele é analisado sob um prisma próprio. Nesse cenário, sendo o patrimônio público o bem jurídico protegido, as possibilidades de concretização de fraudes licitatórias tornam-se mais amplas. Um exemplo disso é o direcionamento do certame por parte do agente público responsável, favorecendo determinada empresa ou grupo em troca de vantagens indevidas (CADE, 2019, p. 55).

A partir dessas distinções de enfoque, torna-se evidente que, apesar de possuírem fundamentos normativos distintos e finalidades específicas, as infrações analisadas compartilham estruturas e efeitos que frequentemente se sobrepõem no plano fático. Essa intersecção não apenas desafia a delimitação institucional das competências sancionatórias,

mas também exige uma base teórica sólida para orientar a análise das decisões administrativas, especialmente diante da complexidade dos julgados.

Ressalta-se os fatores até aqui suscitados de ambos os ilícitos, são pressupostos teóricos e analíticos das infrações que servem para melhor perscrutamos suas nuances práticas com maior clareza; da qual extraímos nossas ferramentas/parâmetros de análise jurisprudencial, que será demonstrado mais à frente.

Considerando a realidade fática, observa-se que a materialização das condutas, tal como interpretada nos julgados, frequentemente apresenta sobreposição e ambiguidade. As formas pelas quais os ilícitos se manifestam costumam ser complementares e interdependentes, o que tem sido reiteradamente reconhecido pelas autoridades competentes, em consonância com os elementos já discutidos neste trabalho.

A prática de direcionamento do certame, tipicamente caracterizada como fraude, pode também ser executada de forma coordenada entre os licitantes. Nessa hipótese, há configuração de conluio, o que atrai a competência do CADE, demonstrando a coexistência e interdependência entre os ilícitos (CADE, 2019, p. 55).

Em diversas situações, observa-se que os atos de corrupção se mostram inseparáveis da prática de cartel, e vice-versa. A alínea “a”, inciso IV, do art. 5º da Lei Anticorrupção, que trata da fraude por meio de combinação entre agentes, possui redação bastante próxima à da alínea “d”, inciso I, § 3º, do art. 36 da Lei nº 12.529/11, que regula o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC). Como apontam Saito e Coutinho (2020, p. 76), a principal diferença entre os dispositivos reside no requisito da existência de conluio entre concorrentes, exigido pela legislação concorrencial, mas ausente na Lei Anticorrupção.

A similaridade normativa evidencia a sobreposição entre os ilícitos e antecipa as dificuldades enfrentadas na jurisprudência quanto à tipificação das condutas e à identificação dos respectivos indícios. Em especial, destaca-se a necessidade de interpretação mais precisa da expressão “entre concorrentes”, diante da diversidade das relações concorrenciais que se materializam nos processos licitatórios.

2.4 Acordo de Cooperação Técnica (ACT): do reconhecimento do problema à construção da solução

Dentre os diversos mecanismos de cooperação regulatória¹³, foi escolhido pelas autoridades o Acordo de Cooperação Técnica (ACT), não por acaso. Além do CADE já ter uma tradição na celebração de ACTS com outras autoridades¹⁴, há possíveis particularidades que compõem tal instrumento que possivelmente podem nos permitir inferir seu uso extensivo e, principalmente, entender os desdobramentos que dele surgem como meio de balizar a discussão que orbita cartel em licitações ou/e fraude em licitações.

No contexto da competência concorrente, a sobreposição entre os ilícitos de cartel e fraude decorre, em parte, da semelhança entre os dispositivos legais que os regem. Embora compartilhem certos pressupostos teóricos e pontos de partida, como a centralidade da licitação, cada ilícito apresenta uma lógica própria de atuação e de responsabilização.

Essa convergência normativa e fática evidencia a necessidade de uma atuação coordenada entre as autoridades envolvidas na repressão a essas condutas. É nesse cenário que se insere o Acordo de Cooperação Técnica (ACT), instrumento que visa justamente à harmonização de procedimentos e à integração de esforços na identificação, qualificação e responsabilização dessas infrações.

O Acordo de Cooperação Técnica (ACT) configura-se como um mecanismo formal de coordenação interinstitucional, por meio do qual se estabelece a intenção mútua das autoridades signatárias de atuar de maneira integrada. De acordo com a cláusula primeira do ACT celebrado entre a CGU e o CADE (nº 52/2023), seu objeto é definido como a “colaboração e aperfeiçoamento nos fluxos de trabalho que envolvam matéria de interesse comum e ao compartilhamento de informações, bases de dados e conhecimentos, além da capacitação mútua de agentes, com vistas a promover uma atuação integrada” (BRASIL, 2023a, p. 1).

Tal disposição revela a essência desse tipo de instrumento, cujo propósito principal é reduzir assimetrias de informação entre os órgãos reguladores, fortalecer os canais de comunicação institucional e mitigar potenciais conflitos ou sobreposições de competência. Por meio do ACT, os entes envolvidos comprometem-se com a cooperação recíproca,

¹³ “Com base no conceito proposto por Robert Baldwin, Martin Cave e Martin Lodge, a coordenação regulatória (ou regulação conjunta, ou ainda cooperação regulatória, entre outros termos congêneres) refere-se a qualquer prática [...]” (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2013, p. 367, apud SEIXAS, 2024, p. 125).

¹⁴ Exemplos de ACTs celebrados pelo CADE: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (SEI 08700.006342/2021-91); Comissão de Valores Mobiliários (SEI 08700.004581/2018-19); Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria, e Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (SEI 08700.006492/2017-18); Agência Nacional de Proteção de Dados (SEI 08700.002088/2021-51); Agência Nacional de Aviação Civil (SEI 08700.003810/2009-89); Instituto Nacional de Propriedade Industrial (SEI 08700.002758/2018-34); Ministério Público de Pernambuco (SEI 08700.005505/2018-12); Ministério Público da Paraíba (SEI 08700.004542/2018-11). O ACT com a CGU (SEI 08700.004946/2023-64) é um dos mais recentes.

abrangendo a troca de dados e informações, o desenvolvimento de ações conjuntas de fiscalização e planejamento, bem como a consulta prévia em temas de interesse comum (SEIXAS, 2024, p. 127).

Continuando a análise da composição do Acordo de Cooperação Técnica (ACT), observa-se que este já possui regulamentação em nível federal por meio do Decreto nº 11.531/2023, o qual estabelece diretrizes que permitem compreender seu uso ampliado. Entre os dispositivos relevantes, destacam-se: a gratuidade do acordo (art. 24), uma vez que não há repasse de recursos ou doações de bens entre os partícipes, sendo o intercâmbio pautado na cooperação técnica; e o regime de cooperação para a execução de interesses recíprocos (art. 2º, inciso XIII), que admite ajustes e modulações conforme as necessidades das partes, tornando o acordo mais exequível e personalizado (BRASIL, 2023b).

Trata-se, portanto, de um instrumento pertinente frente a uma demanda comum reconhecida pelas instituições, surgida a partir de dificuldades institucionais reiteradas. Tal necessidade ficou evidente, por exemplo, nas declarações do atual Ministro da CGU, Vinicius Marques de Carvalho, durante o 29º Seminário Internacional de Defesa da Concorrência, em que apontou dissonâncias cognitivas entre a CGU e o CADE no tratamento de casos envolvendo a sobreposição de competências¹⁵:

“Na época que eu tava no CADE dialogamos muito com a CGU quando da redação da lei 12.846... Falamos naquele momento, olha, seria importante que cartel em licitações ficasse com o CADE e a CGU ficasse com fraude, estrito senso né, que não envolvesse combinação entre empresas, aí a resposta do pessoal lá na época foi a seguinte: ‘Mas a gente já não pega cartéis em licitações, a gente não olha pra isso, de fato é uma coisa que fica com vocês e tal’. E aí a gente perguntou pra eles: ‘Então me dá alguns exemplos aí de caso’. Eles deram três exemplos e os três na nossa visão eram cartéis em licitações. E ali a gente percebeu naquele momento que era necessário estreitar o diálogo com a CGU, porque era, obviamente, uma questão que aparecia em uma série de casos. Há uma descrição do texto normativo sobre a definição da fraude mediante combinação no caso da CGU que pra qualquer um que lê aquilo, se você pensar que uma combinação entre concorrentes em uma só licitação é um cartel, tem ali uma descrição de cartel e aí se tem uma sobreposição de competências né, clara entre CADE e CGU nesse tipo de conduta...” (IBRAC, 2023, min. 8:39-10:45, grifos próprios)

Daí decorre a concretização da proposta do Acordo de Cooperação Técnica (ACT), especialmente no que diz respeito às obrigações assumidas pelas autoridades signatárias. Em um contexto marcado pela sobreposição de ilícitos, destaca-se a **Cláusula Terceira do ACT**

¹⁵ A fala do Ministro encontra-se disponível na gravação do painel 13 do 29º Seminário Internacional de Defesa da Concorrência, no trecho entre os minutos 8:39 e 10:45. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=utdn83Eue9w&list=PL_2WGH0uWhaW0S71WtN4XD32WZq5aKFFh&index=16. A assinatura do ACT entre CADE e CGU ocorreu nesta mesma ocasião. Cf. notícia institucional: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-e-cgu-firmam-acordo-para-aumentar-eficiencia-na-investigacao-de-carteis>.

celebrado entre CGU e CADE, que dispõe sobre as obrigações comuns dos partícipes e **marca o eixo normativo da presente pesquisa**. Especificamente, a subcláusula primeira, alínea “e”, ao estabelecer o seguinte:

CLÁUSULA TERCEIRA- DAS OBRIGAÇÕES COMUNS DOS PARTÍCIPES
(...)

Subcláusula primeira. As partes se comprometem, igualmente, a conjugar esforços para o desenvolvimento e a execução de ações concernentes ao objeto do presente ACORDO, no que se refere à realização de estudos e levantamentos sobre procedimentos que envolvam matéria de interesse comum, buscando identificar formas de implementar medidas que assegurem uma atuação integrada e coordenada, mediante a troca de informações, conhecimento e capacitação mútua. Buscar-se-á identificar pontos de melhoria nos respectivos fluxos de trabalho que envolvam: (...)

e) delimitação das respectivas áreas de atuação, visando à definição de tipologias (ilícitos) relacionadas às competências de CGU e CADE; (BRASIL, 2023a, p. 3, grifos próprios).

Estabelece-se, com o ACT, não apenas um esforço conjunto, mas um compromisso formal entre as autoridades signatárias voltado à superação das dissonâncias interpretativas, à delimitação dos contornos normativos dos ilícitos e, por consequência, à definição mais precisa de suas competências institucionais. Busca-se, ainda, a construção de uma abordagem harmônica no tratamento das condutas, sobretudo diante de sua intersecção recorrente.

Todavia, a celebração do ACT, embora relevante, não se mostra, por si só, suficiente para resolver integralmente o desalinhamento entre CGU e CADE, é preciso se ater a sua efetividade. A definição de parâmetros deve considerar o contexto específico do ACT em questão, centrado na tipologia das infrações administrativas.

Assim, tratando aqui de autoridades administrativas sancionadoras, impõe-se a invocação do direito administrativo sancionador como referencial analítico para compreender o alcance normativo da alínea “e” do acordo — elemento central de sua execução. Afinal, o direito administrativo sancionador constitui uma interface entre os ramos administrativo e penal, importando para o primeiro os fundamentos principiológicos do segundo (OSÓRIO, 2000, p. 102; apud ALVES, WALDIR, 2023, p. 552).

Assim, ao se abordar a tipologia dos ilícitos, faz-se referência a uma análise dos respectivos tipos infracionais. Na perspectiva das ciências penais, o tipo representa, em essência, uma manifestação normativa de tutela dos bens jurídicos. Conforme ensina Aníbal Bruno, o tipo penal constitui a forma pela qual se individualiza a conduta ofensiva ao valor tutelado, sendo sua formulação a expressão normativa da violação ao bem jurídico protegido: “... materializa a proteção dos bens jurídicos... dá individualidade a cada uma das condutas ofensivas aos valores tutelados. Com Aníbal Bruno a ideia de que o tipo penal é a expressão

em que se formaliza a violação de bens jurídicos...” (BRUNO, 1959, p. 36; apud LOPES, 2024, p. 456).

Portanto, evidencia-se a intenção de compreender como as condutas se materializam na práxis jurídica, o que permite qualificá-las e entender suas diferentes manifestações típicas, viabilizando uma atuação mais precisa sobre os ilícitos em questão. A parametrização mais eficaz dessas condutas, conforme aqui proposta, é o mapeamento das dificuldades e recorrências identificadas ao longo da jurisprudência.

No caso específico da jurisprudência do CADE sobre o cartel em licitações, ilícito que, conforme demonstrado, também pode configurar fraude, o elemento “entre concorrentes” desponta como o principal critério distintivo. Tal expressão remete à existência de uma relação concorrencial, cuja análise constitui a especialidade daquele tribunal administrativo.

À luz dessas premissas teóricas, passa-se à análise da prática decisória do CADE no tocante aos cartéis em licitação, com vistas a verificar como tais conceitos são aplicados e se há convergência com a atuação da CGU.

3 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DOS JULGADOS DO CADE SOBRE CARTEL EM LICITAÇÕES (2020-2024)

A partir da fundamentação teórica previamente delineada, passa-se agora à etapa empírica da pesquisa, com foco na análise da jurisprudência recente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) sobre cartéis em licitações. Esta etapa tem por objetivo verificar como a autoridade antitruste vem enfrentando, na prática decisória, os desafios de caracterização e diferenciação dessa modalidade de ilícito, especialmente à luz das dificuldades de delimitação entre as competências do CADE e da Controladoria-Geral da União (CGU). Busca-se, com isso, identificar padrões interpretativos, elementos recorrentes e eventuais assimetrias analíticas que possam interferir na efetividade do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre os referidos órgãos em 2023.

3.1 Metodologia de análise dos julgados

Desde já, destaca-se que o levantamento dos julgados foi realizado diretamente na plataforma de pesquisa jurisprudencial do próprio CADE, utilizando-se os filtros disponibilizados pelo sistema: “cartel”, “cartel em licitações” e “finalístico: processo administrativo”. A partir dessa filtragem, foi possível identificar um total de 32 casos de cartel em licitações, todos com trânsito em julgado, referentes ao período de análise proposto neste estudo.¹⁶

Dentre os casos selecionados, a análise concentrou-se nos votos vencedores, predominantemente aqueles proferidos pelos relatores. Em determinadas situações, contudo, o entendimento vencedor foi composto por mais de um voto, especialmente quando houve divergência parcial entre os conselheiros. Nesses casos, a composição do julgamento refletiu diferentes fundamentações jurídicas aplicadas a distintos envolvidos no mesmo processo.

É importante salientar que a análise dos votos focou nos aspectos relacionados à tipologia da conduta ilícita, com o intuito de extrair, a partir do entendimento do Tribunal, os principais desafios à concretização da harmonização proposta pelo Acordo de Cooperação Técnica (ACT) celebrado entre o CADE e a CGU.¹⁷

¹⁶ Os julgados podem ser consultados em: CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). Plataforma de Pesquisa Jurisprudencial. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisaavancadacondutaexterno/controlador_busca_externo.php?acao_externa=pesquisa_simples&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 21 jul 2025.

¹⁷ Considerando tratar-se de uma infração que geralmente envolve múltiplos agentes econômicos, não é incomum, embora não majoritário, que haja divergências entre os conselheiros quanto à responsabilidade de determinados envolvidos. Nesses casos, os votos podem divergir quanto à existência de provas suficientes, ao

Foram mapeados os aspectos recorrentes nas jurisprudências do CADE, com base em parâmetros extraídos da doutrina especializada sobre a caracterização dos tipos ilícitos aqui estudados. Mais do que isso, buscou-se transpor esses elementos teóricos em métricas analíticas capazes de indicar os principais desafios à harmonização tipológica proposta pelo Acordo de Cooperação Técnica, ACT, firmado entre CADE e CGU.

Com os pressupostos teórico-doutrinários já estabelecidos no capítulo anterior, torna-se necessário explicitar quais foram as métricas extraídas desse referencial e por que se revelam mais aptas a identificar os principais entraves à definição de uma tipologia coesa entre as autoridades. Para tanto, as métricas utilizadas foram construídas a partir da premissa de que é possível delinear parâmetros ideais que a jurisprudência deve contemplar para viabilizar a convergência interpretativa entre cartel e fraude em licitações.

Portanto, Trata-se de uma **análise qualitativa de votos vencedores**, com objetivo de testar **a presença ou ausência de dimensões chave**, consistindo em quatro, por meio do qual se avalia se o julgado em questão satisfaz ou não aquele requisito. Em caso afirmativo, examina-se em maior profundidade a forma como o critério foi abordado e sua relevância específica na construção do acórdão.

A análise foi conduzida de forma cronológica, considerando os julgados ano a ano até o momento da celebração do ACT, a fim de identificar eventuais mudanças no padrão decisório que indiquem rupturas ou avanços rumo à harmonização entre as autoridades. Ao final da análise de cada ano, uma tabela é inserida para sintetizar os parâmetros aferidos e tece comentários qualitativos sucintos sobre o tratamento dos julgados em relação às dimensões analisadas.

Essa sistematização permite compreender quais aspectos ainda demandam aprimoramento e quais são os desafios mais evidentes à efetivação da harmonização entre CADE e CGU no tocante aos ilícitos concorrentes. Com base nesse direcionamento, os quatro critérios estabelecidos para a análise foram: “corrupção”, “alinhamento institucional”, “estrutura da licitação” e “relação de concorrência”.

O primeiro critério, denominado “corrupção”, visa verificar se, no respectivo julgado, o Tribunal considerou, em sua análise, a existência de atos de corrupção. Embora o CADE não detenha competência para investigar ou julgar tais condutas, não há impedimento para

grau de contribuição de cada agente, à ocorrência de prescrição, entre outros fatores. Por essa razão, a ata de julgamento é sempre considerada como documento complementar essencial, uma vez que registra de forma precisa como se consolidou o entendimento do Tribunal em relação a cada acusado e com base em qual(is) voto(s).

que atos dessa natureza, quando intrinsecamente vinculados à prática de cartel, sejam analisados como indícios ou instrumentos de colusão.

A elucidação, ainda que não a valoração jurídica da prática corruptiva, revela-se necessária para a adequada delimitação do cartel, sobretudo porque a fraude em licitação é um dos atos que pode, em tese, integrar o conluio. Nesse sentido, considerar os atos de corrupção relacionados à prática investigada permite uma melhor compreensão da natureza anticompetitiva da conduta, evidenciando a combinação como expediente voltado à restrição da concorrência.

O segundo critério, denominado “Alinhamento institucional”, visa aferir o grau de diálogo interinstitucional entre as autoridades, por meio de alguma espécie de medida que reflita o alinhamento institucional com a Controladoria-Geral da União, seja pela utilização de elementos oriundos do seu acervo probatório ou, até, pela incorporação de entendimentos por ela desenvolvidos. Considerando que o ACT propõe a internalização de uma tipologia comum entre as instituições, esse alinhamento deve ser refletido na própria análise técnico-jurídica conduzida por cada órgão.

Para que se constitua como uma verdadeira harmonização, tal convergência deve ser autônoma, ou seja, decorrente da incorporação institucional da lógica do ACT, e não apenas de decisões pontuais, sensíveis a fatores conjunturais de natureza político-institucional. Por esse motivo, este critério constitui um importante indicador do grau de internalização do compromisso assumido pelas autoridades em prol da uniformização interpretativa.

O terceiro critério, “estrutura da licitação”, busca verificar se a estrutura do certame, sua eventual afetação e a distorção de seus institutos foram elementos centrais na análise da conduta anticompetitiva. Tal exame é realizado por meio da forma como o acervo probatório foi valorado no mérito do voto. Ressalte-se que não se trata de distinguir entre provas diretas ou indiretas, conforme já destacado, o que importa é a suficiência probatória no contexto da conduta, mas sim de identificar o ponto de partida da análise: se ela se dá a partir da própria dinâmica concorrencial instaurada no certame, ou unicamente da conduta dos agentes.

Não se trata de uma escolha excludente, pois a conduta dos agentes se manifesta justamente por meio das distorções da licitação. No entanto, é possível encontrar julgados em que a análise da conduta colusiva se dá de forma dissociada da lógica estrutural do certame, o que compromete a visibilidade dos elementos que caracterizam o prejuízo ao ambiente competitivo. A omissão ou marginalização da licitação como arena da prática pode enfraquecer a delimitação tipológica da infração e comprometer a harmonização com o entendimento da CGU, que tem como eixo central a integridade do processo licitatório.

Por fim, o quarto e último critério, “relação de concorrência”, constitui elemento essencial para a diferenciação entre cartel e fraude em licitações. Como demonstrado no capítulo anterior, a relação concorrencial é o único ponto de inflexão que pode ser extraído diretamente da legislação como critério de distinção entre os ilícitos. Assim, identificar de forma clara, e especialmente detalhada, a existência de concorrência entre os envolvidos na conduta é fundamental para caracterizar o cartel.

Dada a complexidade dos mercados analisados e a expertise do CADE nesse tipo de avaliação, seria razoável esperar uma análise minuciosa das relações de competição entre os agentes econômicos. No entanto, observa-se que, no âmbito do controle de condutas, tal detalhamento nem sempre é realizado. Com frequência, os votos se limitam a indicar o papel de cada agente na conduta, sem efetivamente explorar a competitividade entre eles, o que compromete a precisão na delimitação do tipo e, por consequência, a própria eficácia da harmonização proposta pelo ACT.

3.2 Julgados do CADE em 2020

No ano de 2020, foram identificados seis casos transitados em julgado no âmbito do CADE. Dentre esses, o P.A. nº 08700.004380/2020-28 foi excluído da presente análise por ter sido julgado prescrito, limitando-se o voto do relator à questão preliminar, sem qualquer incursão no mérito e, portanto, sem elementos relevantes à análise tipológica proposta neste estudo. Assim, a investigação concentrou-se nos cinco casos remanescentes.

Dentre esses julgados, observa-se já de início um dado relevante: em dois deles a corrupção é analisada abertamente, o que indica um grau de sensibilidade do Tribunal à sobreposição entre esse tipo de conduta e a prática de cartel. Ainda que a investigação de atos de corrupção não esteja entre as competências institucionais do CADE, o desenvolvimento desses elementos nos votos analisados demonstra que tais práticas são compreendidas como partes integrantes ou condicionantes do comportamento colusivo dos agentes.

No P.A. nº 08012.012165/2011-68, o relator considerou que a “conduta errática” dos agentes públicos envolvidos nos pregões supostamente afetados poderia ser indicativa da existência de um ajuste ilícito entre os concorrentes, uma vez que revelaria um alinhamento entre práticas corruptivas e cartelização. Tal conclusão, todavia, foi limitada pelo arquivamento do processo, motivado pela insuficiência de provas diretas para sustentar a acusação de conluio entre os agentes econômicos (cf. §§ 103-104 do voto).

Já no outro caso analisado, P.A. nº 08012.009732/2008-01, o voto da relatora vai além, qualificando a prática de corrupção como parte integrante do cartel. Contudo, a análise da corrupção é predominantemente descritiva, servindo mais para contextualizar a conduta de cartel do que para compreendê-la.

De acordo com o voto, duas das três etapas do esquema colusivo foram constituídas exclusivamente por atos de corrupção (§§ 39-40). Por isso, a única fase aprofundada é a terceira, por supostamente encarnar o conluio de forma mais direta. Mas, as duas fases anteriores, assim como essa, guardam a mesma dependência dos atos de corrupção, já que o cartel é completamente instrumentalizado por eles¹⁸. Na terceira e única etapa analisada, o conluio recorria a prática corruptiva de fracionamento¹⁹. Não há, portanto, motivo razoável para que esse ato de corrupção seja considerado menos ou mais conexo à conduta anticompetitiva em relação aos expedientes empregados nas fases anteriores do cartel, contrariando a tese defendida no voto.

Ora, se a legislação antitruste pune a mera potencialidade danosa da conduta e, tendo o julgado reconhecido que o *modus operandi* do conluio era composto por três fases, depreende-se que todos os atos corruptivos estavam imbuídos de anticompetitividade, sejam eles preparatórios ou executórios²⁰. Portanto, a justificativa apresentada no voto não corresponde à realidade fática; ela aparenta ser, em verdade, o artifício escolhido para evitar que a autoridade incorra no risco de extrapolar sua competência legal.

Entretanto, ainda que compreensível, o modo de implementação de tal escolha incorre em elevados custos de cooperação. Ao se eximir de analisar integralmente as demais etapas do conluio, o CADE não apenas preserva os contornos nebulosos entre cartel e fraude, mas também estabelece um falso limite tipológico entre as práticas.

Tal postura gera o risco de a CGU extrapolar sua própria competência ao pautar seu juízo nas delimitações definidas pelo CADE, delimitações estas que não avaliaram a inteireza da conduta colusiva. Não há o intuito aqui de emitir um juízo de legalidade da decisão, a qual

¹⁸ Basta observar-se a terceira etapa do cartel, considerada central para a análise do CADE, que tratava da condução dos processos licitatórios. As licitações eram organizadas na modalidade convite, a qual, por permitir um número reduzido de participantes, facilitava o direcionamento dos certames às empresas integrantes do conluio (§§ 39-40).

¹⁹ Operacionalizada por agente público, com o intuito de ajustar os valores contratuais aos limites legais que dispensam a realização de licitação, prática vedada pela lei de licitações nos termos do Art. 75, §1º, incisos I e II (BRASIL, 2021).

²⁰ Os atos preparatórios nada mais são que os atos de planejamento do ilícito, enquanto os executórios tratam da execução do ilícito, dando-lhe concretude material. Via de regra, atos de natureza preparatória não são puníveis, a não ser por determinação expressa, nos termos do art. 31 do Código penal: “o ajuste, a determinação ou instigação e o auxílio, salvo disposição expressa em contrário, não são puníveis...” (BRASIL, 1940). Precisamente, o caso da legislação antitruste que reprime abertamente a mera potencialidade. Algo ainda menos estranho no contexto de crimes multitudinários, como no caso do cartel.

cumprir todos os seus requisitos. Contudo, demonstra-se que a ausência de um critério tipológico definido na prática decisória faz com que esta análise seja pautada pelo receio, definindo limites ilusórios que elevam os riscos de sobreposição de competências.

Dos quatro casos restantes, dois atribuíram, de forma predominante, relevância ao aspecto estrutural da licitação. O P.A. nº 08012.009732/2008-01 destacou-se pela origem de seu acervo probatório, preponderantemente advinda de órgãos e unidades de controle, tais como a CGU e o TCU²¹ (§ 49).

O voto indica que a maior parte das informações relevantes à apuração dos fatos foi fornecida por tais órgãos de controle, os quais frequentemente identificam, em seus relatórios de auditoria, indícios de atos lesivos relacionados a licitações e contratos, especialmente aqueles previstos no art. 5º da Lei nº 12.846/2013 (BRASIL, 2022, p. 71). Com isso, a análise do voto foi conduzida sob a ótica da estrutura da licitação, revelando a afetação da concorrência por meio de “coincidências” que distorcem o regular funcionamento do certame²².

O outro julgado que enquadra-se nesse critério de “estrutura da licitação” é o P.A. nº 08700.005615/2016-12, por avançar ainda mais na abordagem estrutural em relação ao anterior, uma vez que seu foco analítico não está condicionado pela natureza do acervo probatório. Ou seja, a valoração das provas e, por consequência, a reconstrução da conduta colusiva não são influenciadas por interpretações de outras instâncias que eventualmente acompanhem a prova emprestada (LOPES JÚNIOR, 2022, pp. 504-505).

Embora o uso de provas compartilhadas seja comum em casos de cartel em licitações, dada a análise recorrente de documentos públicos e privados relacionados ao certame, este julgado se destaca por reconhecer as especificidades da licitação sem abdicar da perspectiva concorrencial nesse ponto. A decisão demonstra sensibilidade à estrutura do certame, identificando padrões que evidenciam a colusão entre os agentes econômicos, sem deixar-se inclinar por conclusões probatórias de outras instâncias.

Nesse sentido, a combinação harmônica entre a perspectiva estrutural da CGU e a lógica concorrencial do CADE revela-se particularmente relevante. Um exemplo ilustrativo está na análise do conselheiro relator no âmbito do P.A. nº 08700.005615/2016-12. O relator

²¹ Embora guardem distinções institucionais, a CGU sendo um órgão de controle interno e o TCU, de controle externo, ambas as entidades compartilham, em linhas gerais, uma mesma perspectiva quanto à análise da estrutura da licitação, orientada pela finalidade comum de zelar pela correta aplicação dos recursos públicos (OLIVEIRA, 2009, p. 68).

²² Na valoração do acervo probatório, a relatora destaca trechos que corroboram a conduta dos agentes econômicos, apontando práticas típicas de fraude, como o fracionamento indevido e o direcionamento da licitação (§§ 51–52).

observou que uma das representadas exerceu o direito de preferência²³ (aspecto licitatório) apenas em um dos lotes do pregão, mas deixou de fazê-lo nos demais lotes e no outro pregão, mesmo estando habilitada para tanto (§§ 51–52).²⁴ Tal conduta é desprovida de racionalidade econômica (aspecto concorrencial), sendo interpretada como indício de combinação entre os concorrentes.

Diferenciando-se dos demais julgados que não se enquadram na métrica referente à “análise estrutural da licitação”, estão o P.A. nº 08700.011474/2014-05 e o P.A. nº 08700.010409/2015-43. Julgados esses que tratam o aspecto concorrencial de forma predominante a partir da conduta dos agentes, isto é, da simples existência de uma combinação. A dinâmica entre os concorrentes no âmbito do certame e as estratégias anticompetitivas propriamente ditas foram relegadas a segundo plano na valoração probatória.

A análise se concentrou majoritariamente nos contatos e comunicações estabelecidas entre os cartelistas, sendo a condenação fundamentada, sobretudo, nesse conjunto de evidências²⁵. Abordagem essa que, embora correta e até mesmo econômica, em nada contribui para a harmonização tipológica.

Simplesmente porque o foco exclusivo ou de sobremaneira na prova de combinação, não é capaz sequer de convencer, por si só, que trata-se do ilícito de cartel²⁶. Isso possibilita à CGU defender sua competência, caso discorde do CADE, utilizando o mesmo raciocínio probatório focado na combinação, mas sob a ótica do dano ao erário. Tal cenário fomenta uma disputa equivalente entre as autoridades, para a qual não há ferramentas disponíveis que permitam a superação do conflito²⁷.

Não é possível, sob o mesmo arcabouço e fundamentos, interpretar a mesma prática de forma diversa, ora como cartel, ora como fraude. A análise deve ser coesa e,

²³ Refere-se ao direito de preferência que empresas de menor porte têm em detrimento de outras maiores, como no caso de empate na fase de lances, o critério de desempate seria seu porte.

²⁴ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Processo Administrativo nº 08700.005615/2016-12, voto do conselheiro relator Sérgio Costa Ravagnani, §§ 51–52.

²⁵ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Processo Administrativo nº 08700.011474/2014-05, voto do conselheiro relator Luís Henrique Bertolino Braidó, § 60; Processo Administrativo nº 08700.010409/2015-43, voto do conselheiro relator Oscar Bandeira Maia, § 67.

²⁶ Nem todo ajuste no âmbito de licitações é entre concorrentes, basta pensar em um conluio restrito a um licitante e um agente ou um verdadeiro grupo econômico ou até mesmo, nas práticas de mercado, dentre as quais agentes verticais podem firmar contratos ilícitos que demandam comunicações/tratativas paralelas a disputa licitatória.

²⁷ A disputa entre CADE e ANTAQ sobre a legitimidade da taxa portuária denominada THC2 ilustra bem esse cenário, pois ambas as entidades eram, em tese, competentes para avaliar a questão. Contudo, ambas apresentavam entendimentos diversos, apesar de operarem sob o mesmo prisma jurídico-racional do funcionamento competitivo ideal do mercado. Enquanto a ANTAQ defendia a tarifa com base na tese de custos não contemplados pelas tarifas existentes, o CADE, em contrapartida, sustentava a elevação de custos entre concorrentes (NATIVIDADE; SCHAITZA, 2024). Tratou-se, assim, de uma disputa equivalente, na qual o ferramental técnico-jurídico operava de maneira similar, porém oposta, cabendo ao STJ sanar o conflito, o que resultou em um litígio que perdurou por mais de uma década.

consequentemente, as decisões devem ser compatíveis. Reforça-se, em virtude disso, a ideia de que a análise jurídica não pode estar desconectada da sistemática jurídica²⁸ como um todo. Daí a importância de critérios tipológicos objetivos para balizar o entendimento das autoridades nesta zona de elementos jurídicos comuns²⁹. Não por acaso, o princípio da interdependência das instâncias rege muito mais a maneira de cooperação, visto que os limites de atuação se encontram nos pontos de intersecção³⁰.

No que se refere à métrica “alinhamento institucional”, apenas um dos cinco julgados atende ao parâmetro, o P.A. nº 08012.009732/2008-01. Isso decorre, sobretudo, do uso do acervo probatório produzido por esse órgão, bem como da incorporação, pelo voto do relator, de conclusões originadas da CGU. Destaca-se, inclusive, que o CADE parte de premissas estabelecidas pela Controladoria para reconhecimento de diversas hipóteses de fraude, entre elas, o fracionamento indevido da contratação, as quais servem de base para a configuração do expediente colusivo, entendido como uma das formas de fraude em licitação.

Por fim, quanto à métrica da “relação de concorrência”, o P.A. nº 08012.009732/2008-01 também é o único julgado que atende a esse critério. Nesse caso, o voto do relator dedica atenção específica à identificação dos grupos econômicos envolvidos, aspecto de notável complexidade para a caracterização do cartel. Isso porque, quando as empresas licitantes pertencem a um mesmo grupo econômico, presume-se, tanto do ponto de vista jurídico quanto fático, a inexistência de rivalidade entre elas. Tal ausência de concorrência é pré-existente ao certame e independente de sua estrutura, o que, em regra, inviabiliza a configuração do cartel entre tais empresas, justamente por não haver entre elas relação concorrencial a ser afetada.

Já no caso de duas ou mais empresas que, embora possuam sócios em comum, não sejam claramente pertencentes a um mesmo grupo econômico, a ausência de rivalidade entre elas não pode ser juridicamente ou factualmente presumida. Ao contrário, essas empresas se apresentam ao mercado, e do ponto de vista jurídico, como concorrentes. Nessas

²⁸ “O ordenamento jurídico pode ser visto como um macro modelo, cujo âmbito de validade é traçado em razão do modelo constitucional, ao qual devem imperativamente se adequar todos os modelos jurídicos” (REALE, 2002, p. 146)

²⁹ Já que, como posto, o aspecto da combinação está presente tanto na LAC quanto na LDC

³⁰ A pretensão de desvincular a lógica antitruste do ordenamento, fundamentando-se em uma autonomia a todo custo, não se sustenta nem na própria seara concorrencial. O acordo de leniência corrobora a fragilidade dessa pretensão, pois, materializa uma interação harmoniosa entre instâncias de valor inegável para o antitruste. Esse instituto é possível graças ao entendimento do papel de cada órgão representante de suas respectivas esferas (MP e CADE), o que permite a complementariedade na atuação. Afinal, o princípio da independência das instâncias é, antes de tudo, um princípio e, portanto, deve compatibilizar-se com o restante do arcabouço principiológico do ordenamento, como a segurança jurídica e a razoabilidade, elementos presentes no instituto da leniência (ARAÚJO, 2022).

circunstâncias, eventuais arranjos que eliminem ou restrinjam a competição entre elas caracterizam, via de regra, prática de cartel.

Em síntese, uma empresa pode intencionalmente simular pertencer a um mesmo grupo econômico com outra, como estratégia para mascarar um conluio e, assim, evitar o enquadramento da conduta como cartel. Essa situação exige atenção especial da autoridade julgadora, uma vez que, mesmo havendo sócios em comum, a ilicitude decorre da eliminação da concorrência entre entes que formalmente se apresentam como independentes³¹.

A decisão do P.A. nº 08012.009732/2008-01 ao enquadrar-se no parâmetro de “relação de concorrência” demonstra uma preocupação clara em evitar interpretações equivocadas quanto à configuração do cartel. Ao delimitar que os envolvidos pertenciam a grupos econômicos distintos, um deles estruturado por relações societárias cruzadas e outro composto por empresas de menor porte, porém atuando de forma alinhada, a relatora conseguiu desvincular uma relação complexa de concorrência que, à primeira vista, poderia ser interpretada apenas como uma atuação conjunta³².

Esse discernimento permitiu superar a caracterização da conduta como mera fraude, ao evidenciar o expediente colusivo, ressaltando, de forma nítida, o elemento diferenciador essencial entre cartel e outras práticas ilícitas: a existência de relação de concorrência entre os agentes econômicos.

Por fim, apresenta-se abaixo o resumo dos parâmetros identificados nos julgados do ano de 2020:

Quadro 1 - Resumo dos julgados em 2020

| Processos | Corrupção | Alinhamento institucional | Estrutura da licitação | Relação de concorrência | Comentário crítico |
|------------------------------|------------------|----------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|
| P.A. nº 08700.004380/2020-28 | X | X | X | X | X |
| P.A nº 08012.012165/2011-68 | inócuo | X | X | X | voto lacunoso, análise insubsistente |

³¹ “[...] a participação simultânea de empresas com sócios comuns num mesmo certame configuraria irregularidade nos casos de: a) convite; b) contratação por dispensa de licitação; c) existência de relação entre as licitantes e a empresa responsável pela elaboração do projeto executivo; d) contratação de uma das empresas para fiscalizar serviço prestado por outra.” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 526/2013 – Plenário. Processo TC 028.129/2012-1. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa. Julgado em 13 mar. 2013.)

³² BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Processo Administrativo nº 08012.009732/2008-01, voto da relatora Paula Farani de Azevedo Silveira, § 13.

| | | | | | |
|-------------------------------------|---------|---------|-----|-----|--|
| | | | | | |
| P.A. nº 08012.009732/ 2008-01 | parcial | regular | sim | sim | voto multifacetado, análise demasiada descritiva |
| P.A. nº 08700.005615/ 2016-12 | não | não | sim | não | voto lacunoso, análise autônoma e crítica da licitação |
| P.A. nº 08700.010409/ 2015-43 | não | não | não | não | voto omissso |
| P.A. nº 08700.011474/ 2014-05 | não | não | não | não | voto omissso |

Fonte: elaboração própria.

3.3 Julgados do CADE em 2021

Ao analisarmos os julgados do ano de 2021, já se observa uma mudança relevante em alguns dos parâmetros estabelecidos, especialmente no que diz respeito ao critério de “corrupção”. Dos oito casos examinados, quatro reconhecem e tratam o elemento de corrupção no contexto da conduta analisada.

O P.A. nº 08700.000066/2016-90 e o P.A. nº 08700.004455/2016-94 apresentam uma coincidência expressiva, ainda que operacionalizada de formas distintas: ambos utilizam pessoas jurídicas de fachada como expediente para concretização do esquema ilícito.

No P.A. nº 08700.004455/2016-94, a pessoa jurídica fraudulenta opera a partir de uma nova razão social que não guarda qualquer relação com a atividade real da empresa, servindo como agente de suporte ao cartel³³. Quanto ao P.A. nº 08700.000066/2016-90, a pessoa jurídica de fachada é utilizada de forma indireta, com o propósito de encobrir pagamentos de comissões a empresas concorrentes, visando o seu afastamento do certame. Em ambos os casos, os julgados pouco progridem qualitativamente. Constata-se que os votos aproveitam da natureza clássica das situações examinadas para valerem-se da literalidade da hipótese legal.

³³ Uma empresa originalmente registrada como escritório de contabilidade tem sua razão e objeto social alterados para "OEC Comércio de Papelaria Ltda. – ME", com o único intuito de participar de um pregão voltado à aquisição de material escolar. Além disso, a empresa de fachada é empregada como facilitadora do cartel, fornecendo documentação adulterada necessária à habilitação dos demais membros do conluio (CADE, P.A. nº 08700.004455/2016-94, voto do relator, §§ 134 e 289).

Um ganho econômico pífio diante da perda cognitiva que tal opção impõe à análise jurisprudencial.

Ora, ao se utilizarem da literalidade dos dispositivos da LAC para empreender uma análise segura, eximindo-se da exigência de uma análise concorrencial, os Conselheiros acabam por deflagrar o efeito contrário: o de insegurança. Isso ocorre tendo em vista que o rol de tais hipóteses, embora taxativo por se tratar de dispositivos administrativos, possui uma tipicidade diversa e menos precisa daquela detalhada nos tipos penais (BRASIL, 2022, p. 56).

Dado que a incorporação de conceitos jurídicos indeterminados ao rol de atos corruptivos permite ao legislador antever e, conseqüentemente, prevenir o maior número de fatos possíveis. Assim, é o lastro legal que delimita a situação específica enfrentada pelo julgador no caso concreto. Contudo, ao aplicarem os dispositivos *ipsis litteris*, sem fundamentar a fundo a parcela de contribuição concorrencial das respectivas condutas, os julgadores criam lacunas que poderão, eventualmente, ser preenchidas com entendimento diverso do pretendido. Tal situação é capaz de modular o próprio aspecto concorrencial da decisão.

Uma vez que compete à CGU apreciar os atos corruptivos, esta preencherá os conceitos jurídicos indeterminados da maneira que tradicionalmente os compreende. Tal situação pode ir de encontro à decisão do CADE e, até mesmo, gerar uma nulidade. Isso se dá caso o ato de corrupção, agora definido em sua inteireza por fundamentação de instância diversa, torne-se incompatível com a narrativa concorrencial da conduta na qual se insere, o que enseja a possibilidade de revisão judicial da participação de eventual representado beneficiado pela superveniente contradição.

Outros dois julgados, P.A. nº 08012.010022/2008-16 e P.A. nº 08700.008612/2012-15, também abordam a corrupção como elemento intrínseco à prática colusiva, mas o fazem a partir de outro expediente: a manipulação do edital do certame, com o objetivo de torná-lo favorável ao funcionamento do esquema ilícito³⁴. Essa prática está tipificada no art. 5º, inciso IV, alínea “b” da mesma legislação (BRASIL, 2013).

³⁴ O P.A. nº 08700.008612/2012-15 trata da adulteração do edital mediante atuação de um indivíduo com influência sobre a entidade licitante. Ainda que o voto do relator não esclareça tratar-se, ou não, de um agente público, aponta que o indivíduo possui vínculo de parentesco com o presidente da entidade em questão. Além disso, elementos relevantes do conjunto probatório indicam que essa pessoa teria atuado no direcionamento do edital com interesse na obtenção de comissão (§ 55, voto da relatora). Já no P.A. nº 08012.010022/2008-16, o voto indica a existência de uma atuação conjunta entre membros do cartel e prefeituras municipais, com vistas à influência na estruturação do edital para benefício das empresas envolvidas. Embora o voto trate tal circunstância como uma hipótese, a narrativa construída a partir do acervo probatório sugere fortemente essa dinâmica, sendo tomada como pressuposto para a análise da conduta.

Já aqui é perceptível um avanço na análise do elemento “corrupção” nesses dois julgados em relação aos do ano anterior, representando um indicativo positivo para a harmonização tipológica entre as autoridades, visto que permite distinguir com maior clareza suas dimensões, entendendo qual é o seu papel no contexto de acordos anticompetitivos. Tal distinção contribui para evitar confusões entre fraude e cartel, além de trazer maior segurança jurídica aos acordos de leniência firmados por ambas as instituições.

Esse avanço no tratamento do fator “corrupção” é ainda mais relevante se considerado no âmbito da segurança jurídica dos acordos de leniência de ambas as autoridades. Por ser possível compreender a contribuição do expediente de corrupção no esquema anticompetitivo, dificultando a confusão entre fraude e cartel. Por conseguinte, esclarecendo as condutas que estão ou não cobertas pela leniência, mantendo seu objeto incólume³⁵ e, consequentemente, sua eficácia.

No que refere-se ao “alinhamento institucional”, apenas um julgado do ano de 2021 demonstra alinhamento com a autoridade parceira do CADE, o P.A. nº 08700.004455/2016-94. Ainda assim, trata-se de uma evidência significativa de diálogo institucional, pois envolve não apenas o compartilhamento de provas, mas também a realização conjunta de diligência cautelar. As duas instituições, CADE e CGU, atuaram de forma coordenada na execução de mandados de busca e apreensão, o que demonstra, mesmo que pontualmente, um alinhamento de alta intensidade entre as autoridades naquele ano (§ 131, voto do relator).

Mais do que uma conveniência em reutilizar o arcabouço probatório já existente, a atuação conjunta entre as autoridades representa um esforço efetivo de movimentar dois aparatos institucionais distintos em sintonia. O resultado é um expressivo ganho em qualidade probatória e, como consequência, uma maior precisão na diferenciação entre os tipos infracionais.

A medida de busca, nesse contexto, é reconhecida como instrumento fundamental para a obtenção de elementos probatórios pertinentes. Conforme assinala a doutrina, trata-se de

³⁵ “Em 27.2.24, foi publicado despacho do ministro André Mendonça, do STF, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Direito Fundamental, ADPF 1.051/DF, assegurando um prazo de 60 dias para que o Ministério Público Federal - MPF, a Controladoria-Geral da União - CGU, a Advocacia-Geral da União - AGU e as empresas que se habilitaram nos autos da ADPF 1.051/DF tentem chegar a um consenso sobre os acordos de leniência firmados por tais empresas e sua possível renegociação... Nesse contexto, tem-se utilizado a terminologia “revisão” de modo genérico para tratar do objeto das discussões no âmbito dos acordos de leniência... Caso requisitos legais (materiais e formais) e/ou seus princípios basilares não tenham sido observados, é possível anular o acordo, cuja consequência é a desconsideração de todos os elementos probatórios a ele relacionados. Não é possível, por exemplo, utilizar-se das provas obtidas por meio de acordo que venha a ser anulado, uma vez que essas provas não poderão ser utilizadas para processar os demais coautores da infração (se existentes).” (BUAIZ NETO; ATHAYDE, 2024)

uma medida instrumental que visa localizar objetos, documentos ou quaisquer elementos com relevância probatória, os quais, uma vez encontrados, são apreendidos e preservados para fins de instrução processual³⁶.

Desse modo, o trabalho conjunto de representantes de ambas as autoridades, no momento da obtenção de provas, atua como um filtro capaz de identificar, desde a origem, os elementos realmente pertinentes à apuração dos fatos. Tal colaboração se mostra eficaz tanto durante a fase de inquérito quanto no curso do processo administrativo, contribuindo para o aprimoramento da análise.

Ao implementar a expertise técnica de ambas as instituições de forma coordenada, torna-se possível compor um acervo probatório mais assertivo e, inclusive, mais conciso. Essa diretriz encontra respaldo no próprio Acordo de Cooperação Técnica, especificamente na cláusula terceira, subcláusula primeira, alínea “b”; Esse dispositivo também aponta para um dos objetivos de aprimoramento institucional previstos no ACT. Ele revela o esforço de sistematizar práticas conjuntas entre as autoridades, sobretudo na fase probatória. O voto reforça esse direcionamento, ao representar um acervo probatório mais qualificado e contextualizado, alinhado com os objetivos específicos de cada instituição.

Quanto ao critério de “Estrutura da licitação”, é possível identificar dois julgados que demonstram uma abordagem peculiar por parte dos conselheiros: O P.A. nº 08700.003390/2016-60 e o P.A. nº 08012.010022/2008-16. Em ambos, a conduta dos agentes (a combinação) e a estrutura da licitação (o mercado) são analisadas em nível equivalente.

Os votos estabelecem uma correlação sistemática entre o conluio e a dinâmica do certame, revelando uma preocupação explícita com a exclusão de justificativas econômicas plausíveis que possam explicar, de forma lícita, os comportamentos analisados³⁷. Essa metodologia ressalta o cuidado com a interpretação das provas, de modo a evitar conclusões apressadas ou desvinculadas da realidade do mercado, como evidenciam os próprios votos³⁸.

³⁶ “Feita essa distinção, compreende-se que a busca se destina a algo, ou seja, quem busca, busca algo. E esse algo será — uma vez encontrado — apreendido. Logo, a busca é uma medida instrumental, cuja finalidade é encontrar objetos, documentos, cartas, armas, nos termos do art. 240, com utilidade probatória. Encontrado, é o objeto apreendido, para, uma vez acautelado, atender sua função probatória no processo.” (LOPES JÚNIOR, 2022, p. 652–653)

³⁷ “Conforme já indicado ao longo deste voto, a jurisprudência do CADE entende como extremamente importante a utilização de provas indiretas para demonstração da existência de carteis, desde que atendidos certos cuidados, como **a consideração de todo conjunto probatório, de modo sistemático**, a consideração de possíveis explicações alternativas de comportamento lícito, a interpretação imparcial de modo a evitar inferências indevidas e in malam partem, em respeito ao princípio constitucional da presunção da inocência.” (CADE, P.A. nº 08700.003390/2016-60, voto do relator, § 680.)

³⁸ “Há, portanto, um conjunto de evidências conflitantes no certame, na medida em que parte das atuações parecem lastreadas em motivos economicamente justificáveis e razoáveis frente ao regramento do pregão e, de outro lado, comportamentos que não se coadunam com aquele esperado de empresas efetivamente competitivas.” (CADE, P.A. nº 08012.010022/2008-16, voto da relatora, § 184)

Esse enfoque revela um cuidado relevante do ponto de vista tipológico, ao situar a conduta dos agentes no contexto da dinâmica do mercado em que ela se insere, no caso, o ambiente competitivo da licitação. Tal abordagem permite uma análise mais coerente e alinhada, pois a perspectiva concorrencial passa a dialogar diretamente com a estrutura do certame. Isso demanda um maior grau de articulação entre as expertises das autoridades envolvidas, especialmente quando se trata de harmonizar os instrumentos de controle de condutas com os diferentes objetos jurídicos dos ilícitos analisados.

Essa construção pode ser melhor evidenciada a partir da forma como os votos proferidos em dois julgados que estruturam a análise da conduta: O P.A. nº 08700.003390/2016-60 e o P.A. nº 08012.010022/2008-16. Ambos os processos envolvem pregões, modalidade licitatória na qual a competição se desenrola, em grande medida, por meio dos lances³⁹ ofertados.

Os conselheiros, cada qual à sua maneira, sistematizam a dinâmica competitiva⁴⁰ observada a partir da estrutura de lances, atentando-se para padrões e desvios que indicam estratégias coordenadas entre os licitantes⁴¹. Tal exame permite identificar de forma mais precisa como os agentes utilizaram a estrutura do pregão em benefício do conluio, revelando uma análise que integra conduta e mercado de maneira tecnicamente sofisticada⁴².

Considerando que, na primeira fase do pregão, o estímulo principal não é necessariamente a apresentação da melhor proposta, mas sim a classificação entre os licitantes que participarão da fase de lances, a lógica da competição se desenvolve em duas etapas distintas (CAMELO; NÓBREGA; TORRES, 2024, p. 204). Nesse contexto, estratégias como

³⁹ “Já a modalidade pregão [...] tradicionalmente, apresenta um tipo híbrido de leilão, podendo ser visto como um misto do leilão fechado de menor preço para a primeira fase, seguido de um ‘leilão inglês’ na segunda fase, que consiste em uma sessão de apresentação de lances, que geram oportunidade para que as propostas iniciais sejam reduzidas pelos licitantes, criando uma espécie de leilão inglês para aquisição (reverso em relação à venda).” (CAMELO; NÓBREGA; TORRES, 2024, p. 204).

⁴⁰ “Conforme apontado pela SG/CADE, é possível notar um esquema circular nas vitórias dos lotes, por meio do qual a empresa que havia vencido o lote anterior se abstinha de competir pelo lote seguinte, declinando a fase de lances, o que indicaria a efetivação de estratégias de cobertura e de bloqueio de pregão.” (CADE, P.A. nº 08012.010022/2008-16, voto da relatora, § 174).

⁴¹ “É possível perceber que a Nicoll fez o primeiro lance (R\$ 754.500,00), porém, nos lances subsequentes, a Amanco (Mexichem) continuou oferecendo lances mais baixos, ao passo que a Corr Plastik seguia oferecendo novos lances, porém, sempre ligeiramente acima dos lances anteriores, o que evidencia o desejo da Corr Plastik de não competir. Após o primeiro lance, a Nicoll não ofereceu novos lances, restando claro que ‘a comunicação falhou’, conforme mencionado por Ary Sérgio Oliveira Fonseca (gerente comercial de vendas da Nicoll) [...]” (CADE, P.A. nº 08700.003390/2016-60, voto do relator, § 141).

⁴² “A estratégia de bloqueio de pregão, citada pela SG, se assemelha à estratégia que a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) denomina de supressão de propostas, por meio da qual os concorrentes combinam que uma ou mais empresas se abstenham de ofertar propostas ou retirem propostas previamente feitas, de modo que a proposta restante na competição seja escolhida. Para a SG, essa estratégia teria sido favorecida pela própria estrutura sui generis do pregão presencial, em comparação às outras modalidades licitatórias.” (CADE, P.A. nº 08012.010022/2008-16, voto da relatora, §§ 176–177).

supressão de propostas e cobertura acabam por comprometer a estrutura do certame como um todo.

Isso porque, na fase seguinte, permanecem apenas os licitantes com as menores propostas iniciais, o que, em muitos casos, corresponde aos próprios integrantes do cartel simulando competição. A análise sistemática que relaciona essa dinâmica à conduta colusiva não se impõe por exigência probatória, mas sim por um compromisso metodológico com a compreensão plena do ilícito.

Nos demais julgados, observa-se uma ênfase predominante na comprovação da combinação⁴³ entre os agentes, surgindo a análise da estrutura da licitação de forma pontual⁴⁴ ou meramente complementar, apenas quando necessário ao reforço do conjunto probatório. Essa abordagem não representa equívoco, pois cada conselheiro deve adaptar sua análise às especificidades do caso concreto.

Contudo, sob a ótica da harmonização tipológica entre os ilícitos avaliados por CADE e CGU, a consideração da estrutura do certame licitatório torna-se essencial. Tal alinhamento metodológico permite o estabelecimento de uma base comum de análise, o que é indispensável para a identificação dos pontos de convergência e divergência entre os entendimentos das autoridades⁴⁵.

No que concerne ao parâmetro da “relação de concorrência”, apenas o P.A. nº 08012.010022/2008-16 e o P.A. nº 08700.004455/2016-94 atendem a questão. Ambos abordam tal critério a partir da perspectiva da diferenciação dos grupos econômicos, anteriormente elucidada na análise do ano.

Vale destacar que, enquanto o P.A. nº 08700.004455/2016-94 esboça um posicionamento um tanto quanto ponderado, se apoia meramente no que a SG/CADE aponta, se limitando ao vínculo de parentescos entre sócios de diferentes empresas associados a dois grupos econômicos distintos: trata-se de uma abordagem clássica, voltada mais à

⁴³ “Conforme a instrução constante dos autos, diversos municípios do Estado de Pernambuco teriam sido afetados no mercado de materiais escolares e de escritórios. Em razão da diversidade de provas e indícios presentes nos autos, tais como (i) documentos encontrados na sede das empresas dos Representados, tidos como concorrentes nas licitações, em decorrência das medidas de busca e apreensão; (ii) escutas telefônicas entre os Representados; além de (iii) outros elementos probatórios encaminhados pela Justiça Federal, dentre outros órgãos; a SG e o MPF optaram, em vez de se estender na análise de cada Pregão realizado, por concentrar a própria análise na formação de conjunto probatório robusto, capaz de confirmar da existência do cartel em diversas licitações nos municípios investigados pelo cartel, não examinando-os em sua totalidade.” (CADE, P.A. nº 08700.004455/2016-94, voto do relator, § 143.)

⁴⁴ “Já no que diz respeito às propostas finais, constato que a proposta final da Capricórnio (9,5000) foi praticamente idêntica às propostas da Diana Paolucci e da Brink Mobil (ambas de 9,5001), contendo uma redução mínima de 0,0001 centavo [...]” (CADE, P.A. nº 08700.008612/2012-15, voto da relatora, § 39.)

⁴⁵ “Cláusula primeira – do objeto: [...] promover uma atuação integrada, observado os limites constitucionais e de suas respectivas competências.” (BRASIL. CGU/CADE nº 52/2023.)

contextualização do caso do que à análise aprofundada da dinâmica competitiva entre os agentes. Nesse sentido, observa-se uma reprodução das premissas já estabelecidas, sem que se desenvolvam desdobramentos analíticos próprios no voto⁴⁶.

O outro caso, o P.A. nº 08012.010022/2008-16, apresenta uma abordagem mais consistente da relação de concorrência ao discutir pagamentos entre licitantes sem justificativa aparente, considerados potenciais indícios de conluio. A relatora, ao apresentar a dinâmica entre os integrantes do grupo econômico, propõe a hipótese de que tais pagamentos poderiam representar uma antecipação de aquisição societária, e, portanto, não deveriam ser interpretados isoladamente como prova suficiente da prática anticompetitiva⁴⁷.

Ambos os julgados são concisos em suas exposições, porém o P.A. nº 08012.010022/2008-16 apresenta uma densidade analítica mais evidente por parte da conselheira relatora. A forma como a relação de concorrência é construída ao longo do voto permite desdobramentos mais robustos, ao explorar com maior profundidade a dinâmica do cartel e oferecer interpretações alternativas a determinados indícios. Em contraste, o P.A. nº 08700.004455/2016-94 tende a tratar esses elementos como meramente circunstanciais, sem avançar em hipóteses explicativas mais complexas.

Os Resultados do período são demonstrados na tabela a seguir:

Quadro 2 - Resumo dos julgados em 2021

| Processos | Corrupção | Alinhamento institucional | Estrutura da licitação | Relação de concorrência | Comentário crítico |
|------------------------------|------------------|----------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--|
| P.A. nº 08700.004455/2016-94 | inócuo | bom | não | sim | voto reducionista, análise superficial |
| P.A. nº | parcial | não | não | não | voto lacunoso, |

⁴⁶ “De início, cumpre ressaltar que o suposto cartel ora em análise foi retratado e analisado, tanto pela SG quanto pela PFE/CADE e pelo MPF, em torno da relação das cinco pessoas físicas constantes do polo passivo do presente Processo Administrativo, cada qual ligada a diferentes pessoas jurídicas, também Representadas deste processo. Nos termos da Nota Técnica SG nº 40/2020 (SEI 0787682, p.28), “[a] análise do acervo probatório permite a verificação da atuação de empresas cujos sócios possuíam algum vínculo de parentesco/afinidade entre si, vinculadas a grupos econômicos distintos e que, no presente caso investigado, atuavam de forma coordenada, com troca de informações comerciais”. A respeito, ilustro no quadro a seguir as diversas ligações entre as pessoas físicas e as pessoas jurídicas Representadas:...” (CADE, P.A. nº 08700.004455/2016-94, voto do relator, § 138).

⁴⁷ “Em face desses elementos, compreendo que os pagamentos identificados não podem ser automaticamente caracterizados como meios de compensação financeira do cartel, já que podem representar a antecipação das aquisições societárias que viriam a organizar o grupo econômico. A depender das circunstâncias do caso concreto, essa situação poderia se configurar, em verdade, como outro tipo de ilícito concorrencial, mas, em vista do decurso do prazo prescricional da pretensão punitiva da Administração, sequer seria cabível iniciar uma apuração específica para esse fato.” (CADE, P.A. nº 08012.010022/2008-16, voto da relatora, § 162)

| | | | | | |
|-------------------------------------|------------|-----|-----|-----|--|
| 08700.000066/ 2016-90 | | | | | análise superficial |
| P.A. nº 08700.008612/ 2012-15 | parcial | não | não | não | voto lacunoso, análise superficial |
| P.A. nº 08012.010022/ 2008-16 | expressivo | não | sim | sim | voto analítico, leitura densa, econômico |
| P.A. nº 08700.003390/ 2016-60 | não | não | sim | não | voto lacunoso, análise sistemática |
| P.A. nº 08012.005024/ 2011-99 | não | não | não | não | voto omissso |
| P.A. nº 08700.003855/ 2018-44 | não | não | não | não | voto omissso |
| P.A. nº 08700.001885/ 2017-35 | não | não | não | não | voto omissso |

Fonte: elaboração própria.

3.4 Julgados do CADE em 2022

No ano de 2022, observa-se a completa ausência de indícios de “alinhamento institucional” nos julgados analisados, o que representa um retrocesso significativo em relação aos anos anteriores. Além disso, constata-se uma regressão na consideração do elemento “corrupção” nas análises empreendidas. Dos cinco casos julgados nesse período, apenas o P.A. nº 08700.004248/2019-82 e o P.A. nº 08700.007278/2015-17 abordam a temática.

Contudo, no P.A. nº 08700.004248/2019-82, o tratamento conferido à corrupção é superficial, funcionando apenas como um elemento auxiliar para conferir verossimilhança à conduta colusiva. A corrupção, nesse caso, é empregada como recurso narrativo, e não como fator de aprofundamento analítico, o que limita sua utilidade na diferenciação tipológica da infração⁴⁸.

⁴⁸ O parágrafo 63 do P.A. nº 08700.004248/2019-82 menciona, através de citação do histórico de condutas, que os contatos anticompetitivos envolveram agentes públicos ligados a entidade licitante afetada, porém para dar maior credibilidade que os contatos/encontros anticompetitivos ocorreram, nos termos da citação utilizada do histórico de conduta, no qual os participantes das reuniões aparecem, entre eles, agentes públicos.

Em contrapartida, o P.A. nº 08700.007278/2015-17 avança ao incorporar a corrupção como indício relevante no conjunto probatório, contribuindo para a compreensão da conduta analisada⁴⁹. Ainda sim, não alcança o nível de julgados do ano anterior⁵⁰, que não apenas abordam a corrupção como parte do esquema colusivo, mas também detalham seu funcionamento como ferramenta instrumental à prática anticompetitiva, articulando-a de forma integrada com os demais indícios. No caso em análise, que os indícios são explorados sob uma perspectiva sistêmica, como elementos que estruturam a conduta; tampouco se verifica uma inferência dos desdobramentos do elemento de corrupção por parte do conselheiro⁵¹.

Uma vez que, o voto estrutura-se com foco na demonstração do alinhamento entre as empresas, por meio da enumeração de uma série de coincidências e indícios que atestam a colusão, incluindo a utilização de empresa de fachada e o elemento de corrupção. Esse aspecto é evidenciado pela forma como o elemento de corrupção é desdobrado em três partes: a) Mesma sede entre as empresas; b) fundadas logo antes do edital e; c) mesmo propósito⁵² (BRASIL, 2022, pp. 64-65 e 52). Não sendo trabalhado em sua inteireza, servindo enquanto sobreposição⁵³ de indícios que o conselheiro procede para dar corpo a dinâmica do cartel.

O elemento “estrutura da licitação” é identificado no P.A. nº 08700.007278/2015-17, cujo o voto apresenta um desdobramento relevante da análise, ao apontar padrões suspeitos recorrentes na dinâmica do certame⁵⁴. Assim como, a partir do entendimento sobre a modalidade de contratação, o pregão, desenha a quebra de racionalidade econômica esperada

⁴⁹ “... corroboram para a conclusão de que houve colusão entre os licitantes são: ... (vi) sociedades empresárias fundadas pouco tempo antes dos certames, tendo sede no mesmo local, ermo...” (CADE, P.A. nº 08700.007278/2015-17, voto do relator, § 33)

⁵⁰ Trata-se de uma comparação pertinente, pois, assim como esse caso, os quatro julgados de 2021 que abordam o elemento da corrupção também tratam da utilização de empresas de fachada. No entanto, nesses casos, o tratamento é mais estruturado, integrando esse expediente à dinâmica geral da conduta e articulando-o de forma mais consistente com os demais elementos do conluio.

⁵¹ “É na interface entre, por um lado, o agente privado e, por outro, a agência pública responsável pela administração das normas públicas e dos programas de política industrial que a renda é gerada, que os custos da busca por renda são incorridos e que existe o potencial para corrupção”. (tradução literal. LEWIS; DAS NAIR, 2014, p. 10).

⁵² “...ambas as empresas foram criadas na mesma época para atender à mesma demanda (instalação de lanchonetes na rododferroviária de Curitiba/PR), na mesma sede...” (CADE. P.A. nº 08700.004248/2019-82, voto do relator, § 128)

⁵³ “Observou-se que o Tribunal do Cade preza pela análise holística, sistêmica das provas. Assim, um conjunto probatório que tenha diversidade de provas/indícios, corroborados uns pelos outros, pode ser considerado suficiente para levar à condenação de infrações à ordem econômica” (CADE, 2021, p. 39)

⁵⁴ “Nota-se que a estratégia consistia na participação, alternadamente, sempre de 3 (três) empresas, e naqueles certames em que a Alimentare se sagrou vitoriosa, chamam a atenção não só a proximidade das ofertas na primeira fase do certame (contidas nos invólucros), mas também a diferença de valores em relação às propostas das concorrentes que não participaram do conluio” (CADE, P.A. nº 08700.007278/2015-17, voto do relator, § 92)

entre os competidores⁵⁵ e a utilização anticompetitiva da estrutura do certame⁵⁶, de forma semelhante a votos de anos anteriores que atingiram também alcançaram elevado nível de análise quanto a esse parâmetro.

Por fim, o critério de “relação de concorrência” é também contemplado pelo julgado mencionado anteriormente, o P.A. nº 08700.007278/2015-17. O caso apresenta um elemento peculiar: um grupo econômico com núcleo familiar⁵⁷. O julgador concentra sua análise no vínculo familiar como forma de examinar a relação de concorrência entre as empresas, relegando a segundo plano a caracterização do grupo econômico. Com isso, o parâmetro de análise permanece em um nível superficial, ao evidenciar as conexões familiares⁵⁸, sem explorar, de forma expressa⁵⁹, conforme tabela abaixo:

Quadro 3 - Resumo dos julgados em 2022

| Processos | Corrupção | Alinhamento Institucional | Estrutura da licitação | Relação de concorrência | Comentário crítico |
|------------------------------|------------------|----------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|
| P.A. nº 08700.005146/2015-51 | não | não | não | não | voto omissso |
| P.A nº 08700.003396/2016-37 | não | não | não | não | voto omissso |
| P.A. nº 08700.004248/2019-82 | inócuo | não | não | não | voto lacunoso, análise insubsistente |
| P.A nº 08700.004532/2016-14 | não | não | não | não | voto omissso |
| P.A. nº | parcial | não | sim | sim | voto lacunoso, |

⁵⁵ Aponta-se, no parágrafo 45 do voto, que as empresas classificadas para a segunda fase do pregão não cadastraram representantes aptos a apresentar lances, evidenciando uma irracionalidade econômica. Tal conduta sugere, de forma inequívoca, que as empresas já tinham ciência ou intenção de não competir, o que compromete a lógica concorrencial do certame.

⁵⁶ No parágrafo 35 do voto explica como funciona a dinâmica do pregão e, pouco depois, faz a leitura do comportamento dos cartelistas dando propostas de valores similares para avançar na próxima fase, parágrafo 42, e evitar que uma empresa de fora atrapalhasse a fase de lances orais.

⁵⁷ “... demonstra o vínculo pessoal e profissional existente entre o Representado... e o grupo econômico familiar...” (CADE, P.A. nº 08700.007278/2015-17, voto do relator, § 125)

⁵⁸ o parágrafo 64 do voto traz um gráfico ilustrativo para visualizar as conexões

⁵⁹ A nível de exemplo, na análise de mérito, no tópico “II.5.3 Proximidade Familiar entre Concorrente”, encontram-se os parágrafos 129 e 130 que apontam que as empresas compartilhavam a mesma sede, já nos parágrafos anteriores a esse se aponta explicitamente a relação dos componentes do grupo familiar, aparentemente, para aludir a algum tipo de proximidade. Ainda sim é duvidoso afirmar isso, já que extrai-se por indução.

| | | | | | |
|----------------------|--|--|--|--|-------------------|
| 08700.007278/2015-17 | | | | | análise oscilante |
|----------------------|--|--|--|--|-------------------|

Fonte: elaboração própria.

3.5 Julgados do CADE em 2023

O número de julgados referentes ao ano de 2023 totaliza seis casos. Contudo, um deles, o P.A. nº 08700.003810/2019-51, foi arquivado por decisão sucinta do relator, em razão da insuficiência de provas. Diante disso, sua análise é inviável, visto que o acórdão se limita a reconhecer a inexistência de um conjunto probatório robusto, restringindo-se a meros relatos.

Posto isso, o elemento “corrupção” apresenta uma crescente relevante, sendo trabalhado em três julgados: P.A. nº 08700.004447/2020-24, P.A. nº 08700.000269/2018-48 e P.A. nº 08700.005789/2015-02. Especificamente no P.A. nº 08700.005789/2015-02, o tratamento da corrupção se mostra oscilante: em determinado momento, é trazida como parte do conteúdo dos contatos entre concorrentes⁶⁰, sendo estes, e não a corrupção em si, que são efetivamente tratados como prova para fins de caracterização de comunicações anticompetitivas⁶¹.

Mas, em outro momento, a corrupção é tratada como elemento probatório autônomo, sendo considerada um indício relevante que supostamente subsidiaria a representação de um dos acusados⁶². Essa segunda perspectiva decorre de uma divergência, vencedora nesse ponto, entre um dos conselheiros e o relator, constituindo aspecto relevante de análise. Isso porque, a maneira que o relator utiliza a corrupção como reforço à natureza anticompetitiva da conversa, acaba por esvaziar seu papel como elemento do caso. A corrupção, nessa ótica, opera em função da conversa, servindo apenas para corroborá-la enquanto prova, sem justificar uma análise aprofundada de seus próprios contornos.

⁶⁰ “Em conversa entre (...) são reveladas a existência de divisão das licitações por regiões geográficas e o pagamento de vantagem indevida a agente público.” (CADE, P.A. nº 08700.005789/2015-02, voto do relator, § 43)

⁶¹ “Nos casos de cartéis, os acordos colusivos podem ser comprovados diretamente de diversas formas: relatos e testemunhos; comunicações entre concorrentes (e-mails, mensagens em chats, fax, correspondências etc); comunicações internas relatando o acordo (e-mails, mensagens em chats etc)... O teor das provas (ou do conjunto delas) deve compreender comunhão de ações, interesses ou vontades entre concorrentes...” (CADE, 2021, pp. 19-20)

⁶² “Os elementos probatórios que subsidiam a participação do Representado na conduta referem-se, basicamente, a: (i) depoimento de um dos investigados à SG; (ii) proibição da participação de sua empresa em licitação, em razão de investigação judicial; e (iii) citação de seu nome em diálogo de terceiros.” (CADE, P.A. nº 08700.005789/2015-02, voto-vista do Conselheiro Luiz Hoffmann, § 5).

Com isso, a divergência vencedora representa um ponto analítico relevante, na medida em que contextualiza a corrupção em conjunto com os demais indícios do caso, sem reduzi-la a um mero elemento acessório. Essa perspectiva reconhece a corrupção em sua integralidade, enquanto conduta autônoma e dotada de relevância probatória própria.

O que permite concluir que o suposto ato de corrupção, por si só, não seria suficiente para se coadunar de maneira consistente com a conduta em análise, tampouco para sustentar a condenação do acusado⁶³. Isso se deve ao fato de que, ao se examinar mais detidamente os contornos do suposto ato de corrupção, constatou-se a impossibilidade de detalhá-lo a ponto de integrá-lo de forma consistente à conduta analisada. Tratava-se de um indício frágil, desprovido de respaldo efetivo no conjunto probatório disponível.

Nos outros dois casos, P.A. nº 08700.004447/2020-24 e P.A. nº 08700.000269/2018-48, a arquitetura da análise da corrupção é mais concreta em comparação ao anterior, sendo uma questão central nos votos. Não necessariamente por imposição dos relatos dos lenientes e compromissários, uma vez que, em julgados anteriores, apontamentos semelhantes constavam nos históricos de conduta, sem, contudo, constituírem o foco da análise dos conselheiros.

Tanto no P.A. nº 08700.004447/2020-24 quanto no P.A. nº 08700.000269/2018-48, os conselheiros identificam o ato de corrupção como meio de operacionalização da conduta de cartel, reconhecendo sua natureza indissociável do ato de corrupção. No julgamento do P.A. nº 08700.000269/2018-48, o conselheiro aponta o cartel como questão institucionalizada que substitui o instrumento de contratação pública⁶⁴. Neste caso, uma das integrantes do conluio era simultaneamente empresária e servidora, atuando como membro da comissão de licitação e responsável por direcionar as contratações⁶⁵.

⁶³ “a suspensão das empresas de participar de procedimentos licitatórios devido à existência de investigação pelo Ministério Público para apurar a prática de fraude também não constitui elemento suficiente que ateste a participação dos Representados nessa conduta...” (CADE, P.A. nº 08700.005789/2015-02, voto vista do Conselheiro Luiz Hoffmann, § 15)

⁶⁴ “... formação de cartel institucionalizado, em detrimento de licitações públicas promovidas para a contratação de serviços de engenharia em unidades da rede municipal de ensino do município de Juazeiro do Norte/CE.” (CADE, P.A. nº 08700.004447/2020-24, voto do relator, § 45).

⁶⁵ “... ao mesmo tempo, servidora e empresária. Nessa condição, ela pedia ao município, com o qual mantinha vínculo funcional formal, para que a sua empresa, e de outros conhecidos, fossem convidadas para participar de uma licitação deste município... como membro titular do Conselho Municipal de Educação... compete exatamente ao referido Conselho: “Deliberar, supervisionar e avaliar a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Educação.” (CADE, P.A. nº 08700.004447/2020-24, voto do relator, §§ 59-60).

Já no segundo caso, relativo ao P.A. nº 08700.004447/2020-24, um dos representados valia-se da relação de proximidade que mantinha com o então Governador, à época dos fatos, para obter projetos junto ao Estado por meio de sua influência e capital político⁶⁶.

Em ambos os casos, os conselheiros indicam que a natureza da corrupção se articula de maneira tão intrínseca com a dinâmica do cartel, que pode, inclusive, exercer influência direta sobre sua formação e direcionamento⁶⁷. Nessas circunstâncias, a corrupção atua como elemento que instrumentaliza o potencial anticompetitivo do acordo, de modo que não se trata apenas de prejuízo à concorrência, mas de sua completa aniquilação em favor da imposição de uma ordem econômica particular⁶⁸.

Trata-se da mais nítida colaboração entre dois objetos considerados distintos, e de fato são, mas que operam de forma conjunta na realidade material das condutas. Uma análise com esse nível de percepção fornece insumo teórico relevante para a construção de uma metodologia tipológica mais refinada.

Quanto ao critério “alinhamento institucional”, somente o P.A. nº 08700.004447/2020-24 aponta para existência de algum grau de articulação concreta entre as autoridades. Ao considerar a aplicação de sanção não pecuniária⁶⁹ a uma das representadas, o

⁶⁶ “A relação de amizade com o então Governador do Estado do Rio de Janeiro [...] influenciou na participação da Delta em projetos relacionados ao governo estadual, [...] sendo capaz de influenciar decisões de investimento em grandes obras públicas. [...] A participação da Delta no consórcio Rio Melhor com Odebrecht e OAS se explicava pela influência política exercida pela gestão do ex-Governador do Rio de Janeiro. [...] O papel exercido pelo Representado [...] era fundamental, diante da influência política adquirida pela proximidade com o então Governador.” (CADE, P.A. nº 08700.004447/2020-24, voto do relator, §§ 22-25 e 30).

⁶⁷ A exemplo, no P.A. nº 08700.000269/2018-48, observou-se, de forma subsidiária à manipulação da modalidade de contratação pela servidora, uma separação entre as empresas de dentro e fora do conluio: as primeiras eram contratadas diretamente, enquanto as demais eram submetidas à disputa licitatória. Outro membro do cartel, claramente favorecido por esse ato de corrupção que instrumentalizava o conluio, administrava duas empresas — uma delas contratada diretamente e a outra por meio de tomada de preços — com o objetivo de reforçar a aparência de competitividade. Tal prática conferia ainda mais coesão ao esquema, ao alinhar o intento anticompetitivo do cartel, que é a distorção da concorrência, à lógica do ato de corrupção, condicionando e sofisticando a dinâmica da conduta ilícita.

⁶⁸ “...seguindo a “teoria da captura”, que entende tão ou mais perniciosas que as “falhas de mercado”, as “falhas de governo” provenientes da cooptação do Estado e dos órgãos reguladores para fins privados.” (BERCOVICI, 2007)

⁶⁹ “Embora a multa seja a mais conhecida e utilizada delas, há na legislação uma série de outras previsões punitivas relevantes, que frequentemente são aplicadas pelo Plenário do Tribunal quando do julgamento dos casos que lhe são submetidos. Tais sanções, ora denominadas de alternativas, estão dispostas no artigo 38 da referida lei, o qual dispõe que elas poderão ser utilizadas de maneira isolada ou cumulativa quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público geral.” (MAIA, 2022)

conselheiro aponta que a CGU já havia reconhecido a empresa como inidônea⁷⁰, não havendo razão de puni-la com sanção nesse sentido⁷¹.

Essa postura revela que o CADE acompanhou a perspectiva da CGU sobre o caso, promovendo uma atuação coordenada. Ainda que essa articulação não esteja diretamente relacionada à definição tipológica da conduta, o fato de uma autoridade fundamentar sua decisão com base no entendimento ou na iniciativa de outra cria um ambiente institucional mais integrado, potencialmente favorável à construção conjunta de critérios tipológicos consistentes.

Já a “estrutura da licitação” é um critério presente no P.A. nº 08700.000269/2018-48. O julgado consegue detalhar com clareza o uso da estrutura concorrencial do certame em favor do conluio⁷². Contudo, o caso em questão é singular, pois conta com o depoimento de uma das próprias participantes do esquema anticompetitivo, empresária e, simultaneamente, servidora integrante da comissão de licitação da entidade pública lesada.

Dessa forma, a análise do conselheiro é facilitada e, em certa medida, condicionada ao conteúdo do depoimento prestado pela representada. Resta saber se, na ausência desse relato, o voto teria promovido incursões técnicas autônomas sobre a estrutura do certame. Aparenta tratar-se mais de uma circunstância particular do caso concreto do que de um esforço analítico deliberado por parte do conselheiro. Ainda que haja uma articulação entre os elementos do depoimento e a caracterização da conduta, observa-se que grande parte das informações sobre

⁷⁰ “... já havia sido declarada inidônea pela Controladoria Geral da União em 2012, não havendo razão para se repetir a mesma pena em face da Representada. Nesse sentido, transcrevo abaixo a referência do voto: “Em que pese não tenha se manifestado sobre o Despacho Decisório nº 12/2022/GAB5/CADE (SEI 1095025), é fato notório que a Delta foi declarada inidônea pela CGU em 2012, não havendo razão para se repetir a mesma pena...” (P.A. nº 08700.004447/2020-24, parágrafo 56, voto do relator, Sérgio Costa Ravagnani)

⁷¹ “para configurar a identidade (o conteúdo do idem) de determinada conduta, será necessário verificar, antes de tudo, a fonte da primeira sanção aplicada. É necessário saber se foi o mesmo agente, com os mesmos fundamentos e a mesma interpretação sobre os fatos que levaram à sanção aplicada. Com efeito, para configurar o idem, é necessário comprovar que a segunda sanção foi fundamentada a partir de uma conduta que lesou o idêntico bem jurídico protegido também na primeira decisão sobre a conduta objetivamente idêntica já sancionada.” (DE MELLO, 2023, p. 186). “Com efeito, dada a multiplicidade de interesses resguardados pelas normas que preveem a punição de infrações administrativas, é perfeitamente possível a aplicação de sanções cumulativas por autoridades diferentes para resguardar distintos bens jurídicos.” (FRAZÃO, 2017, p. 306.).

⁷² “Pelo depoimento da [...] que era e é servidora concursada do município de Juazeiro, confirmou-se que as empresas “de fora”, de porte maior, participavam das licitações “por concorrência”, enquanto o grupo de empresas locais participava dos procedimentos de carta convite. A representada indicou, ainda, que eram as próprias construtoras locais que se convidavam, umas às outras, para participar de tais licitações (vide 12m41 a 13m50 e seguintes do áudio do depoimento, SEI 0949221). Ou seja, era uma espécie de “autoconvite”. As próprias construtoras se convidavam umas às outras e levavam a lista de empresas a serem convidadas à equipe de licitação do município, a qual, então, formalizava o convite.” (CADE, P.A. nº 08700.000269/2018-48, voto do relator, § 58).

o uso anticompetitivo da modalidade de contratação já é revelada diretamente pela depoente, reduzindo a necessidade de aprofundamento técnico por parte do julgador.

Por fim, a “relação de concorrência” é explorada em profundidade em um único julgado, o P.A. nº 08012.007043/2010-79. Trata-se do primeiro cartel do tipo *hub-and-spoke*⁷³, condenado pela autoridade antitruste brasileira. Trata-se, portanto, de um marco relevante no âmbito do controle de condutas, por diversas razões. No que se refere ao presente estudo, destaca-se a imprescindibilidade da detalhada análise da relação de concorrência entre os agentes envolvidos para a correta compreensão dessa modalidade específica de cartel, o que se evidencia ao examinarmos o funcionamento do esquema à luz dessa estrutura.

O cartel apresentava-se dessa forma porque havia apenas uma distribuidora de lousas digitais e projetores da marca *Smart Board*, sendo substituída por outra eventualmente no decorrer da conduta. Por essa razão, a distribuidora atua como ponto focal (*hub*) por meio do qual as revendedoras trocam informações concorrencialmente sensíveis e coordenam preços, assegurando a vitória, nos certames, da revendedora responsável por identificar o cliente — no caso, a administração pública⁷⁴.

A razão de existência desse cartel específico, sob a ótica da racionalidade econômica, decorre diretamente da dinâmica concorrencial entre os agentes envolvidos. As revendedoras, inseridas em uma lógica de cadeia produtiva verticalizada, encontram-se mais condicionadas aos interesses da distribuidora, que detém a autorização de comercialização do produto. Ademais, a ampla rede de revendedores contribui para a capilarização do produto no mercado,

⁷³ “Cartéis *hub-and-spoke*, também chamados de “coordenação de A, B e C”, dizem respeito à situação em que informações sobre preços são passadas entre duas ou mais empresas que operam no mesmo nível da cadeia de produção/distribuição (entre B e C) por meio de um parceiro contratual comum operando a um nível diferente da produção/distribuição (A). Nesta configuração, passam a existir acordos horizontais entre os que operam no mesmo nível, facilitado pela empresa atuante no outro nível da cadeia. Em arranjos anticompetitivos como este, o foco central do problema é a troca de informações comercialmente sensíveis, que, mesmo quando realizada por meio de um terceiro intermediário, pode ser comparada à troca direta de informações.” (ATHAYDE, Amanda. Cartéis *hub-and-spoke*: hein? Disponível em: <https://www.amandaathayde.com.br/single-post/2019/02/25/cart%C3%A9is-hub-and-spoke-hein>. Acesso em: 23 jul. 2025).

⁷⁴ “O *modus operandi* do conluio pode ser dividido em três fases, resumidas da seguinte forma: (...)

b) Fase 2 – Proteção. Compartilhamento de informações concorrencialmente sensíveis com os demais Revendedores: após recebimento da mensagem eletrônica enviada pela Revendedora “X”, a distribuidora autorizada *Smart Board* encaminhava mensagem às demais revendas credenciadas, por meio da qual: (v) Identificava a razão social e o CNPJ do cliente privado ou órgão público a realizar contratação, previamente informado pela Revendedora “X” solicitante do mapeamento, e informava que este estava “mapeado” para tal revenda; e (vi) Solicitava às demais revendedoras que apresentassem propostas com valor superior ao informado pela Revendedora “X”, dando-lhe cobertura nas licitações, fosse no oferecimento de propostas ou na fase interna de cotação de preços ou solicitação de orçamento...” (CADE, P.A. nº 08012.007043/2010-79, voto do relator, § 81).

o que favorece a captura de clientes, notadamente, aqueles vinculados aos certames que se tornam vítimas do esquema.

A pormenorização da relação de concorrência, nesse caso, equipara-se, em termos de profundidade, aos melhores precedentes já analisados, ao mesmo tempo em que introduz uma perspectiva até então pouco explorada: a de uma dinâmica concorrencial mais comumente observada em atos de concentração, mas rara na esfera das condutas anticompetitivas. Ainda que se reconheça o elevado nível da análise empreendida, a profundidade do exame não decorre de elementos externos, como depoimentos ou provas previamente sistematizadas, mas sim de um esforço cognitivo próprio do voto, que busca construir um entendimento sólido com base na articulação entre os elementos probatórios e a lógica concorrencial entre os agentes.

Entretanto, tudo indica que esse esforço analítico foi motivado mais pela singularidade do caso, um cartel atípico, do que por uma internalização institucional da importância da caracterização detalhada da relação de competição no âmbito do CADE. Há, portanto, o risco de que essa abordagem se configure como uma resposta pontual às exigências do caso concreto, e não como um marco metodológico consolidado que possa ser replicado em julgamentos futuros.

A tabela a seguir sintetiza o descrito:

Quadro 4 - Resumo dos julgados em 2023

| Processos | Corrupção | Alinhamento institucional | Estrutura da licitação | Relação de concorrência | Comentário crítico |
|-------------------------------|------------------|----------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|
| P.A. nº 08700.003810/2 019-51 | X | X | X | X | X |
| P.A nº 08012.007043/2 010-79 | não | não | não | sim | voto lacunoso, análise detalhada |
| P.A. nº 08700.000269/2 018-48 | expressivo | não | sim | não | voto suficiente, análise articulada |
| P.A nº 08700.004447/2 020-24 | expressivo | excelente | não | não | voto suficiente, análise crítica |
| P.A. nº | parcial | não | não | não | voto |

| | | | | | |
|-------------------------------------|-----|-----|-----|-----|---------------------------------------|
| 08700.005789/2 015-02 | | | | | lacunoso, análise contraditória |
| P.A. nº 08700.005637/2 020-69 | não | não | não | não | voto omissivo |

Fonte: elaboração própria.

3.6 Julgados do CADE em 2024

O presente ano marca o início da vigência do ACT, celebrado em novembro do ano anterior, permitindo aferir, por meio dos parâmetros aqui suscitados, se o acordo produziu impactos perceptíveis em relação ao período anterior a ele.

Dos sete julgados referentes a essa fase, três deles discorrem sobre corrupção: P.A. nº 08700.007776/2016-41, P.A. nº 08700.003699/2017-31 e P.A. nº 08700.003388/2018-52. Todos em um grau de análise elevado, reconhecendo a corrupção ora como meio de instrumentalização⁷⁵ da conduta, ora como forma de operacionalização⁷⁶ do cartel⁷⁷. A terminologia utilizada em cada voto não mostra-se por acaso, os conselheiros demonstram consistência em analisar a corrupção conforme os respectivos conceitos apontados.

Quando a corrupção é analisada como meio de instrumentalização da conduta, no caso do P.A. nº 08700.003388/2018-52, o voto da relatora concentra-se na maneira pela qual o ato materializa a conduta, como, no caso em questão, a alteração do objeto social da empresa de fachada para permitir sua habilitação no pregão, com o objetivo de simular competição (§§ 130-134). Em contrapartida, quando o ato de corrupção é interpretado como a forma de operacionalização do cartel, como ocorre com o P.A. nº 08700.007776/2016-41, o conselheiro relator define a prática como o planejamento do cartel, ou seja, a criação de condições favoráveis ao conluio mediante a elaboração de editais direcionados em articulação com agentes políticos (§§ 23-24).

Os conselheiros ajustam a análise ao ato corruptivo, de forma que o estudo do caso é submetido à teoria da corrupção escolhida. Em uma dessas jurisprudências, P.A. nº 08700.003699/2017-31, o relator sistematiza a análise dos pregões para aferir se o

⁷⁵CADE. P.A. nº 08700.003388/2018-52, voto da relatora, § 23

⁷⁶CADE. P.A. nº 08700.003699/2017-31, voto do conselheiro Victor Oliveira Fernandes, § 19; e P.A. nº 08700.007776/2016-41, voto do relator, § 23

⁷⁷ Via de regra “instrumentalização” e “operacionalização” nos votos dos conselheiros não têm uma distinção nítida, sendo entendidos em grande parte como sinônimos. Porém, nesse caso em específico, um voto trata como um dos meios de dar concretude a conduta, instrumento, e o outro como forma de organização do esquema anticompetitivo, operação.

comportamento dos representados é compatível com o modo de corrupção empregado (§107), tendo em vista a racionalidade econômica esperada do agente colusivo.

O presidente do CADE, em seu voto no âmbito do P.A. nº 08700.007776/2016-41, também utilizou-se da teoria, realizando uma análise econômica do cartel a partir da doutrina de corrupção. Ele a situa como mais uma variável concorrencial a ser considerada⁷⁸, sem, contudo, usurpar a competência da CGU.

Esse julgado é o único a registrar indicativos de um nível ideal de “alinhamento institucional”. O P.A. nº 08700.007776/2016-41 trata-se do primeiro caso em que o CADE compensa uma multa aplicada em virtude de valor pago por uma representada condenada pela CGU (§ 488). Em seu voto, o Presidente sustenta a tese vencedora de que, embora as autoridades possuam objetos distintos, há intersecção entre eles, o que torna necessário um diálogo entre os diferentes microssistemas punitivos⁷⁹ do CADE e da CGU (§§ 481-485).

Além da providência tomada pelo julgador em relação à dosimetria, é a motivação do voto que fundamenta um alinhamento institucional mais sólido. Isso ocorre por ser o fundamento da jurisprudência especificamente direcionada à harmonização dos ilícitos de fraude e cartel (§476). O julgado estabelece o diálogo institucional por meio da sistemática do ordenamento jurídico pátrio, o que reforça o compromisso estabelecido no ACT.

A análise da “estrutura da licitação” está presente em cinco jurisprudências que se propõem a empregá-la, sejam elas: P.A. nº 08700.003826/2015-30, P.A. nº 08012.002222/2011-09, P.A. nº 08700.007776/2016-41, P.A. nº 08700.003699/2017-31 e P.A. nº 08700.003388/2018-52. Contudo, embora haja casos que envolvem situações mais flagrantes, podendo eximir o julgador de uma análise mais detida, como o ocorrido no P.A. nº 08700.003826/2015-30, julgado em que uma representada venceu 39 dos 40 itens que disputou (§32, voto do relator).

⁷⁸ “ O efeito anticoncorrencial de suborno comercial clássico é na realidade muito semelhante ao da fixação de preços. Na fixação dos preços, um acordo entre dois ou mais vendedores impede o comprador de obter um preço competitivo de mercado. Já, no caso de corrupção... Como o agente subornado (intermediário) não considerará as propostas de outros vendedores, este acordo acaba com a possibilidade de o comprador obter um preço competitivo...” (CADE. P.A. nº 08700.007776/2016-41, voto do presidente Alexandre Cordeiro Macedo, §180)

⁷⁹ “No Direito Brasileiro, este princípio dialógico dos microssistemas punitivos está é, na realidade, um meta-princípio interpretativo. Com efeito, é estabelecido o seguinte, pelo § 3º do art. 22 Decreto-Lei 4657 de 4 de setembro de 1942, com redação dada lei 12.376 de 2010 e Lei nº 13.655, de 2018, (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro):

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (...)

§ 3º **As sanções aplicadas ao agente fato. serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)” (CADE. P.A. nº 08700.007776/2016-41, voto do presidente Alexandre Cordeiro Macedo, § 481)

No geral, os cinco julgados conseguem empreender uma análise exaustiva da estrutura dos certames. Essas análises abrangem tanto padrões e similaridades na concorrência⁸⁰, quanto o uso da dinâmica do certame em favor do conluio⁸¹. O padrão de análise caracteriza-se por empregar uma leitura mais completa no âmbito estrutural da licitação, abarcando diversos de seus aspectos, os quais apresentam uma boa integração com o restante do arcabouço probatório⁸².

Por fim, a “relação de concorrência” é detalhada em dois casos, um dos quais é abordado de modo contraditório, oP.A. nº 08700.003388/2018-52. Nesse julgamento, ao mesmo tempo em que o relator trata as conexões familiares entre as representadas como elemento de corroboração para validar a veracidade dos indícios (§66), ele também considera evidentes essas relações parentais entre os competidores (§149), dispensando a necessidade de maiores esclarecimentos.

Essa abordagem falha em contextualizar plenamente tais relações familiares dentro da dinâmica competitiva do caso, relegando-as a um elemento circunstancial que facilitava os contatos anticompetitivos (§168). Desse modo, o voto contradiz a caracterização concorrencial inicialmente atribuída a elas, visto que haviam sido classificadas como uma condição indispensável à prática colusiva (§78).

O segundo julgado que desenvolve a relação de concorrência entre os competidores o faz de maneira diametralmente oposta ao caso anterior, apresentando uma análise densa da dinâmica do mercado que caracteriza um cartel *hub-and-spoke*. É justamente o P.A. nº 08012.002222/2011-09 que trata dessa espécie de cartel, sendo necessário ponderar a hipótese da atenção da autoridade concorrencial a esse parâmetro de análise ocorrer provavelmente em decorrência da natureza do ilícito, e não de uma internalização do padrão de análise para a diferenciação dos tipos.

Contudo, há uma diferença substancial entre este caso e o cartel *hub-and-spoke* do ano anterior: a maneira como se procede à análise da relação de concorrência não fica restrita à

⁸⁰ “...notou-se que nos 8 (oito) pregões investigados, as propostas apresentadas pelas empresas eram bastante similares, com uma diferença percentual inferior a 10% (exceto em um caso, devido a um erro de cálculo). Essa estratégia tinha como objetivo assegurar que três empresas do grupo avançassem para a próxima fase, a de lances orais, e bloqueassem a participação de concorrentes...” (CADE. Processo Administrativo nº 08700.003388/2018-52, voto da relatora, § 97)

⁸¹ “...Nos pregões vencidos pela Boston, as signatárias de acordo St. Jude e Biotronik apresentaram proposta inicial, foram classificadas a despeito da existência de especificações técnicas (ou “senhas”) direcionadas...” (CADE. Processo Administrativo nº 08700.003699/2017-31, voto do relator, § 73)

⁸² A sistematização da estrutura dos certames agora torna-se regra, evidenciando um empenho dos julgadores em analisar os indícios de maneira mais dialógica, como um todo. Tanto é que, entre os julgados que atendem ao critério em análise, alguns apresentam arcabouços probatórios majoritariamente baseados em provas diretas da combinação. No entanto, eles não deixam de validá-las ou corroborá-las sistematicamente com os distúrbios e distorções da estrutura licitatória.

compreensão do funcionamento do esquema anticompetitivo. A dinâmica competitiva entre os agentes é utilizada tanto como elemento de corroboração quanto de contraprova, validando ou refutando a veracidade e a plausibilidade das provas.

Ao longo de seu voto, o Presidente analisa minuciosamente o arcabouço probatório e as conclusões extraídas dele por outros componentes do CADE. Por meio da análise da dinâmica competitiva dos agentes, ele afasta⁸³ ou confirma⁸⁴ o que havia sido inferido pelos seus pares, estabelecendo um modo de análise até então inédito no tocante a esse critério. Ao sistematizar⁸⁵ a dinâmica de mercado entre os agentes, ele consegue gerar uma diferenciação extremamente efetiva das diversas relações concorrenciais.

Tal abordagem pode resultar em um ganho expressivo para a futura metodologia de diferenciação dos tipos de fraude e de cartel, proposta pelo ACT. Na prática, o sistema acaba por enquadrar ou não determinada relação como dinâmica competitiva capaz de configurar o ilícito de cartel. São exemplos conversas entre fabricante e distribuidor e o desinteresse de um em rivalizar com o outro em âmbito licitatório (§§ 90-91). É importante notar que pode haver atuação integrada de agentes que não estão necessariamente concorrendo entre si, em razão da configuração do mercado.

Quadro 5 - Resumo dos julgados em 2024

| Processos | Corrupção | Alinhamento Institucional | Estrutura da licitação | Relação de concorrência | Comentário Crítico |
|------------------|------------------|----------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|---------------------------|
|------------------|------------------|----------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|---------------------------|

⁸³ “Portanto, com a devida vênia às opiniões contrárias, considero que, no caso em questão, a participação coordenada entre fabricantes e revendedores pode ser interpretada como uma forma legítima de alocar eficientemente a capacidade de oferta, especialmente em mercados que envolvem produtos sensíveis, como medicamentos, onde a estrutura logística e o conhecimento de mercado do distribuidor podem representar um diferencial competitivo. Além disso, a prática em que o fabricante se abstém de competir diretamente com o seu distribuidor pode ser vista como uma forma de evitar a canibalização dentro da mesma marca, o que poderia resultar em uma fragmentação desnecessária do mercado e, em última instância, prejudicar o consumidor final com uma alocação menos eficiente dos recursos.” (CADE. P.A. nº 08012.002222/2011-09, voto do presidente Alexandre Cordeiro Macedo, §83)

⁸⁴ “Ora, o diálogo deixa muito claro o propósito da estratégia entabulada. O revendedor sugere baixar os preços heparina. No entanto, não se trata de uma estratégia para aumentar a rivalidade do mercado e melhorar o bem-estar do consumidor. O propósito da estratégia é esgotar a capacidade do concorrente para convidá-lo a uma conversa no qual um novo patamar, mais elevado de preço, venha a ser estabelecido no mercado.” (CADE. P.A. nº 08012.002222/2011-09, voto do presidente Alexandre Cordeiro Macedo, §151)

⁸⁵ “Assim, condutas (e acordos) de caráter vertical, onde há estratégias de posicionamento estratégico de marketing de alguns agentes, não podem ser julgados de forma descontextualizada, já que há um ambiente concorrencial mais amplo, expresso pela possibilidade de concorrência intermarcas. Portanto, é imprescindível, neste tipo de situação, que se busque mensurar os efeitos reais ou potenciais sobre o bem-estar do consumidor, considerando a concorrência no mercado como um todo (e não apenas avaliando a microrrelação entre fabricante e distribuidor do mesmo produto).” (CADE. P.A. nº 08012.002222/2011-09, voto do presidente Alexandre Cordeiro Macedo, §79)

| | | | | | |
|-------------------------------------|------------|-------|-----|-----|---|
| P.A. nº 08700.007776/20 16-41 | expressivo | ideal | sim | não | voto analítico, análise traz novos parâmetros |
| P.A nº 08700.003699/20 17-31 | expressivo | não | sim | não | voto suficiente, análise crítica |
| P.A. nº 08700.000556/20 19-39 | não | não | não | não | voto omissio |
| P.A nº 08700.009165/20 15-56 | não | não | não | não | voto omissio |
| P.A. nº 08700.003826/20 15-30 | não | não | sim | não | voto lacunoso, análise insubsistente |
| P.A. nº 08700.003388/20 18-52 | expressivo | não | sim | sim | voto suficiente, análise sucinta |
| P.A. nº 08012.002222/20 11-09 | não | não | sim | sim | voto analítico, análise traz novos parâmetros |

Fonte: elaboração própria.

4 ANÁLISE DOS PADRÕES: PERGUNTAS E IMPLICAÇÕES

No total, foram analisados trinta e dois casos, dentre os quais dezenove pontuaram em pelo menos um dos critérios (cerca de 60%). A partir dos padrões observados, serão formuladas algumas perguntas com o objetivo de apresentar os principais resultados e analisar suas implicações na perspectiva deste estudo.

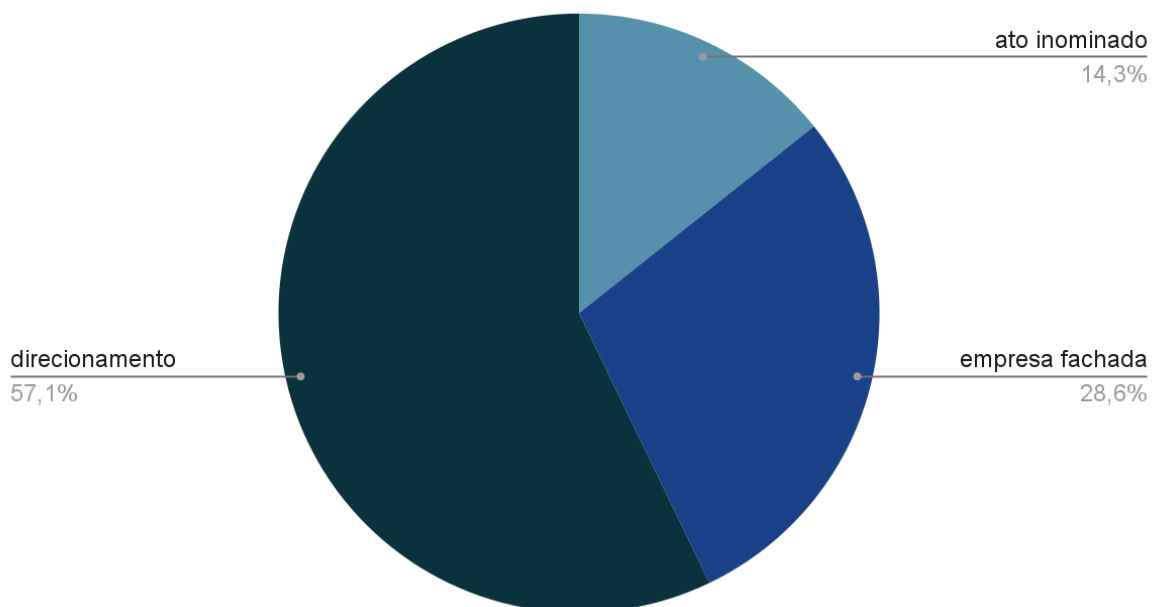
4.1 Corrupção, um tópico sensível

De antemão, é relevante pontuar que, por temer invadir a competência da CGU, o CADE dificilmente discorre expressamente sobre a corrupção, geralmente abordando um de seus expedientes, tipicamente os associados à fraude. Dentre os diversos atos de corrupção, é pertinente questionar quais são os atos mais relevantes para a análise da autoridade antitruste.

Observa-se uma predominância dos expedientes de corrupção que envolvem agentes públicos, em especial o ato de direcionamento. Neste, o servidor ou agente ligado à administração pública influencia de alguma forma o instrumento de contratação do Estado em favor de uma pessoa ou grupo. Somados a estes os casos que envolvem os “atos inominados” – expedientes de corrupção que não são passíveis de classificação, mas que envolvem trocas de benefícios entre agentes públicos e privados –, mais de 70% das análises discorrem sobre atos de corrupção que implicam o auxílio de agentes públicos aos interesses de agentes privados, conforme detalhado a seguir:

Gráfico 1 - Atos de corrupção mais presentes

Atos de corrupção mais presentes



Fonte: Elaboração própria.

Esse padrão é interessante, visto que a doutrina reitera a máxima de que “atos de corrupção nunca vêm sozinhos”, no sentido de que existe uma interdependência entre os expedientes corruptivos para que se configurem como corrupção. Um exemplo é a corrupção passiva, que só existe em virtude da ativa, dada a lógica da bilateralidade (BITENCOURT, 2012, p. 118). Portanto, considerando que um ato de corrupção pressupõe outros e que, em cada um dos votos, foi identificado um expediente fraudulento central, a autoridade seleciona os atos corruptivos mais pertinentes à análise da conduta

Desse modo, é relevante que haja uma preferência da autoridade em analisar os atos de corrupção que envolvem agentes públicos, em detrimento daqueles que envolvem puramente agentes privados, como no caso da empresa de fachada, o qual apresenta um percentual comparativamente bem menor.

Essa tendência pode ser vista de forma positiva sob a perspectiva da harmonização tipológica dos ilícitos, pois abre margem para uma análise mais alinhada com a CGU. Tendo em vista que o CADE possui maior *expertise* a respeito das condutas dos agentes privados e a CGU, dos agentes públicos, o ato de discorrer sobre condutas que se encontram nesse meio-termo cria o pretexto de contribuição mútua entre as autoridades. Contudo, embora essa ponte de análise exista e seja necessária devido à surpreendente extensão do problema, não é o que se observa nos julgamentos, dada a baixa presença de alinhamento institucional, o que será analisado em sequência.

4.2 Alinhamento Institucional, um caminho pela frente

O critério menos presente nos julgados foi o referente ao alinhamento institucional, o que reitera a necessidade de celebração do ACT entre as autoridades. Nesse sentido, considera-se que instrumentos de cooperação técnica demandam uma negociação prévia, de modo que as instituições envolvidas tendem a preparar gradualmente suas respectivas estruturas para suportar os futuros compromissos advindos do acordo. Dessa forma, uma pergunta válida diz respeito à ocorrência de evolução no alinhamento institucional entre autoridades ao longo do tempo, especialmente após o advento do ACT.

Embora escassas, é possível analisar qualitativamente as medidas e abordagens adotadas nos votos que influem, com maior ou menor intensidade, no nível de alinhamento entre as autoridades. Adicionalmente, a observância dos padrões permite agrupá-las em dois grupos distintos: “Medidas Probatórias” e “Medidas Sancionatórias”⁸⁶.

No período correspondente aos dois primeiros anos de análise, é perceptível um maior distanciamento entre as instituições. Com base nas abordagens extraídas dos votos, a autoridade acaba optando por expedientes de alinhamento mais comuns, os quais não necessariamente decorrem de um esforço conjunto e planejado entre as autoridades, mas sim da conveniência de seu funcionamento ou de suas atividades.

Tais providências são comuns no campo probatório: autoridades e instâncias acabam por compartilhar provas (2020) ou proceder à busca e apreensão conjunta (2021), visando ganhos de eficiência e melhores resultados nos casos analisados. Isso gera, consequentemente,

⁸⁶ classificação própria

um alinhamento institucional, visto que as provas produzidas são sempre imbuídas das conclusões e entendimentos da instância que as forneceu, o que condiciona a perspectiva da autoridade.

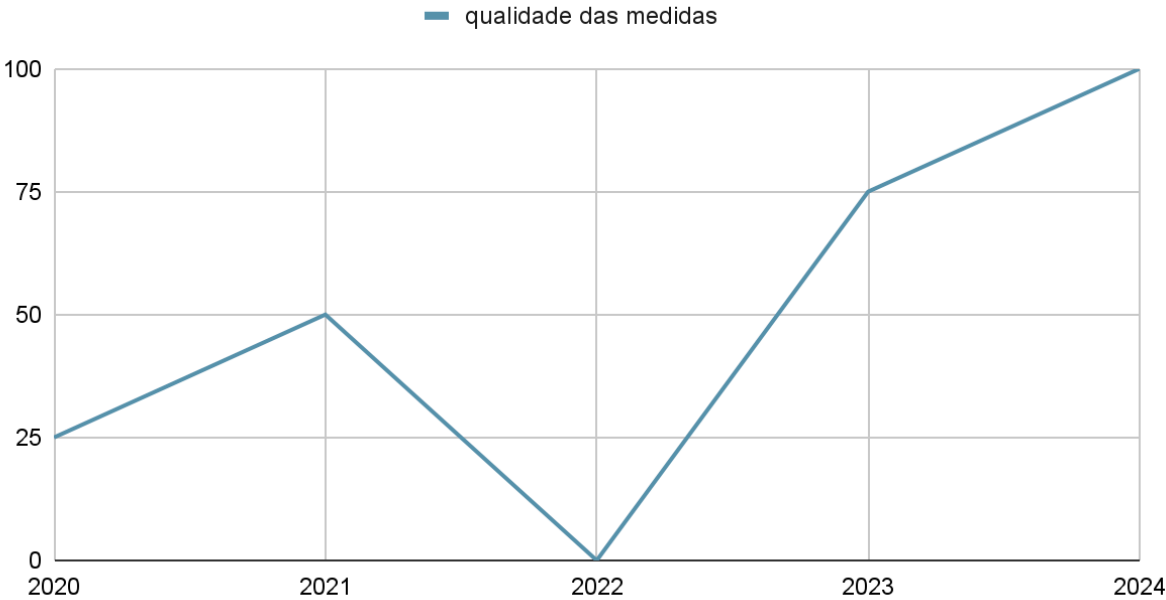
As “Medidas Probatórias” são expedientes de alinhamento institucional orgânico que ocorrem no campo das provas, aos quais a autoridade recorre por necessidade, mas que influem no alinhamento institucional com a CGU. Nesses casos, embora os esforços sejam mínimos – visto que a prática probatória é necessária e institucionalizada –, o alinhamento institucional resultante é baixo, pois não é pautado por um método ou planejamento.

Já as “Medidas Sancionatórias” consistem no alinhamento institucional no campo das punições contra os representados. Essas são medidas de caráter mais sólido, uma vez que demandam reconhecimento e respeito pelas decisões da outra autoridade, o que só é possível por meio de algum grau de efetivo diálogo institucional, dada a sobreposição e a competência para sancionar fatos intrínsecos. Essa é uma implicação altamente provável, visto que a compensação de multa não pecuniária e de multa pecuniária ocorreu logo antes e depois do ACT, respectivamente.

Essa evolução pode reverberar no campo tipológico, o que facilita a confecção da metodologia de tipos proposta pelo ACT, mormente porque é após o ACT que surge uma medida concreta em relação aos representados, qual seja, a compensação pecuniária. Entretanto, não deixa de ser um desdobramento indireto, visto que as medidas de alinhamento institucional referentes diretamente aos tipos restringem-se ainda ao campo probatório, o que torna a harmonização algo mais volúvel. Ademais, o quantitativo de votos que indicam o alinhamento institucional consiste em apenas quatro – um por ano, com exceção de 2022 –, o que torna o panorama ainda mais alarmante.

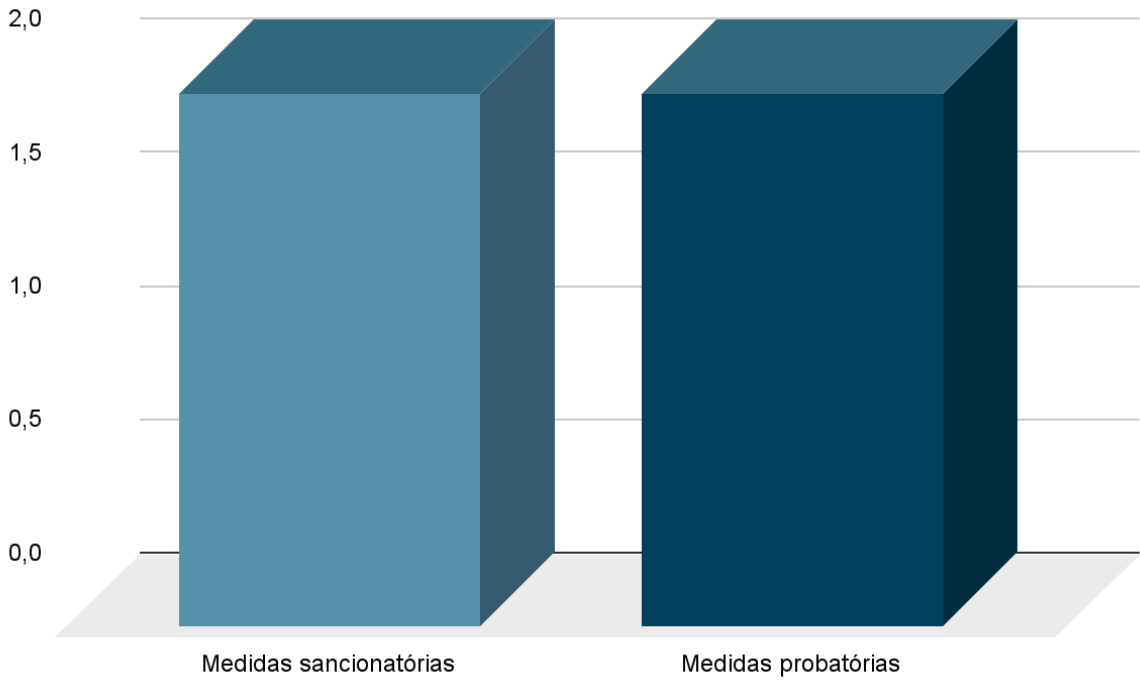
Gráfico 2 - Evolução do alinhamento institucional no tempo

Evolução do alinhamento institucional no tempo



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 3 - Natureza das medidas de alinhamento institucional



Fonte: Elaboração própria.

4.3 Estrutura da licitação e a falta de um sistema

Na maior parte dos julgados, os votos optam por priorizar a análise da combinação em si, o que, como já exposto, não representa qualquer incoerência do ponto de vista legal. Afinal, a preocupação e o dever do julgador é atender à suficiência probatória que o caso demanda, a fim de absolver ou condenar os representados.

Contudo, como bem exposto pelo Conselheiro Luiz Hoffmann no P.A. nº 08700.003390/2016-60, a análise probatória deve considerar o arcabouço probatório como um todo, de maneira sistemática (§680). Nesse sentido, o fato de o julgador preterir a análise da combinação em detrimento da estrutura da licitação acarreta uma perda no campo da análise, especialmente no que concerne à harmonização dos tipos.

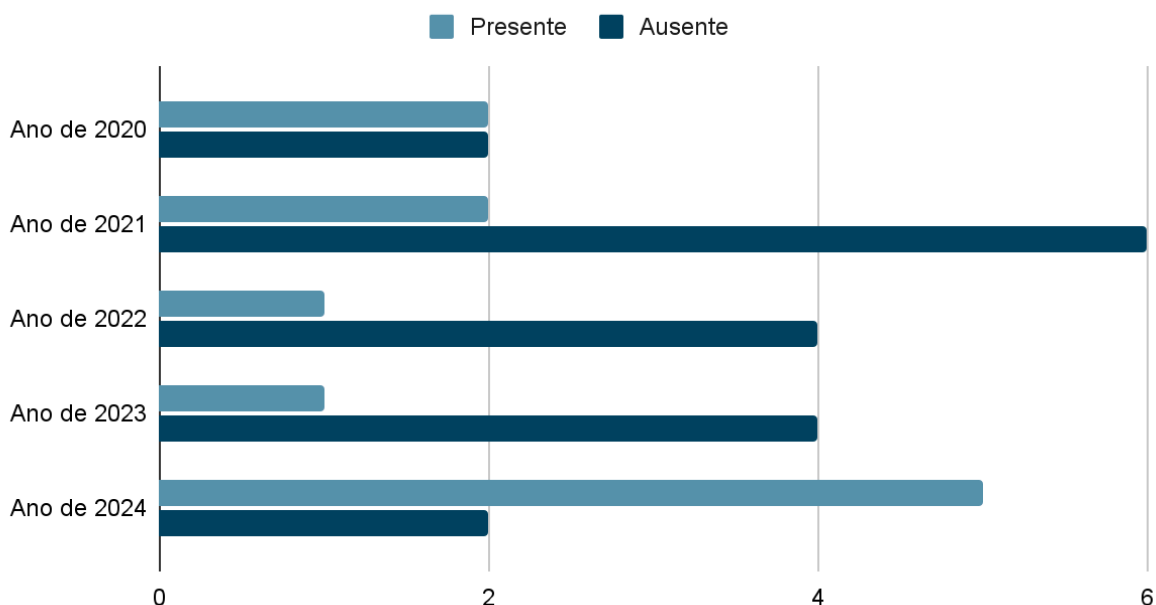
Portanto, o questionamento que se impõe é se a ótica da estrutura licitatória figurou mais presente nas análises – como parte integrante do exame meritório dos conselheiros, sob a perspectiva de valoração probatória – ou se permaneceu em um plano secundário, desconectada da combinação.

As variações relativas à presença da análise estrutural nos votos não indicam um padrão nítido, mas evidenciam tão somente uma diminuição da proporção do exame estrutural nos julgamentos de maneira geral. A situação, contudo, reconfigura-se de maneira drástica após o advento do ACT, sendo o único momento em que a presença da análise estrutural predomina.

A alteração radical do quadro geral pode ser um indicativo relevante, mas, por ser o diálogo institucional sempre prévio à celebração do instrumento de cooperação técnica, não há solidez para afirmar uma alteração perene nesse aspecto da análise.

Gráfico 4 - Presença da análise estrutural ano a ano

Presença da análise estrutural ano a ano



Fonte: Elaboração própria.

4.4 Relação de concorrência, o ponto crucial

A relação entre concorrentes, como o único critério de diferenciação entre cartel e fraude passível de ser extraído expressamente do texto legal, representa um fator estratégico. Se o ACT visa delimitar as respectivas áreas de atuação, buscando uma definição tipológica, o presente critério deve ser o padrão mínimo desse objetivo. Diante disso, indaga-se: (i) quais as relações concorrenciais que mais geram preocupação e merecem, assim, ser detalhadas; e (ii) se houve aumento expressivo nesse parâmetro ao longo do tempo.

Os padrões não indicam uma tendência de crescimento, nem mesmo uma estabilização. O fator mais plausível para explicar variações tão vertiginosas, que oscilam entre ascensão e queda da presença do critério nos votos, ano a ano, é o de que o CADE ainda não reconhece sua importância. No mínimo, a Autoridade não demonstra esforços visíveis para sua padronização nas análises, o que reforça a perspectiva tradicional de que a medida suficiente é a prova do ilícito.

Afinal, metade das dinâmicas competitivas consideradas pertinentes de serem pormenorizadas pela autoridade consiste em conexões familiares entre representados, e os

agentes econômicos verticais⁸⁷ nos casos de cartel *hub-and-spoke*. Mesmo sendo complexos, o que supostamente demonstraria uma preocupação da autoridade em elucidá-los, seu funcionamento anticompetitivo deriva da relação concorrencial entre os representados. O *hub* (ponto focal da operacionalização do cartel) funciona, justamente, por estabelecer uma relação de dependência econômica das demais partes, a exemplo do fabricante em relação às distribuidoras, que devem se alinhar ao interesse do primeiro se desejarem manter-se no mercado.

Ou seja, para comprovar o conluio, é preciso comprovar a dinâmica competitiva entre os agentes, assim como as conexões familiares funcionam como um indício de que esses agentes estão alinhados um com o outro, facilitando o conluio. Assim, o crivo do CADE aparenta ser de natureza probatória para justificar o detalhamento da relação competitiva, e não necessariamente para afastar uma possível arguição de incompetência advinda da possibilidade de entendimento diverso de que o cartel, na verdade, é puramente uma fraude.

Em contrapartida, a outra metade das relações competitivas que são detalhadas pelo CADE consiste nas hipóteses de grupos econômicos. Nesses casos, o detalhamento se justifica em virtude da complexidade e, conseqüentemente, da caracterização da relação entre concorrentes que configuram o cartel. Isso porque, na maioria das vezes, é possível verificar, por meio de outros fatores de prova, que as empresas estão alinhadas; a questão, portanto, seria saber se isso ocorre de maneira legítima, o que remete à análise do grupo econômico.

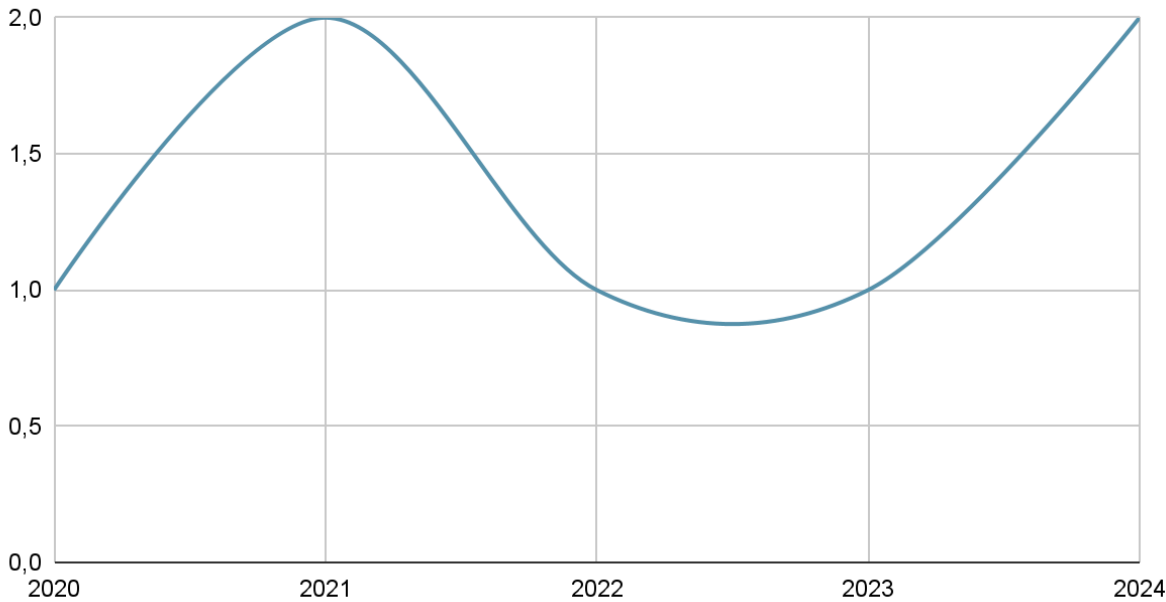
Portanto, a autoridade se divide entre atestar a existência do conluio e caracterizar indubitavelmente a relação como cartel. Esse padrão, associado às oscilações radicais da presença do critério nos votos, demonstra que, embora o CADE possua algum grau de consciência da necessidade de afastar a hipótese de fraude por meio desse critério, ainda não é possível visualizar um esforço seguro da autoridade nessa direção.

Existem, indubitavelmente, excelentes práticas em relação ao presente parâmetro, a exemplo do voto da presidência da autoridade no último ano analisado, que mais se aproxima de um sistema. Contudo, é preciso incorporar tais ações ao padrão de análise da instituição, visto que as relações concorrenciais consideradas complexas pelo CADE podem não ser as mesmas para a CGU. Constatação verificável, por exemplo, nas dinâmicas competitivas entre agentes de diferentes elos da cadeia produtiva (verticais), que não são exclusivas dos cartéis *hub-and-spoke*.

⁸⁷ empresas de diferentes elos da cadeia produtiva, que não competem diretamente, a exemplo da relação entre distribuidor e revendedor ou a de fabricante e distribuidor

Gráfico 5 - Presença da relação entre concorrentes nos votos

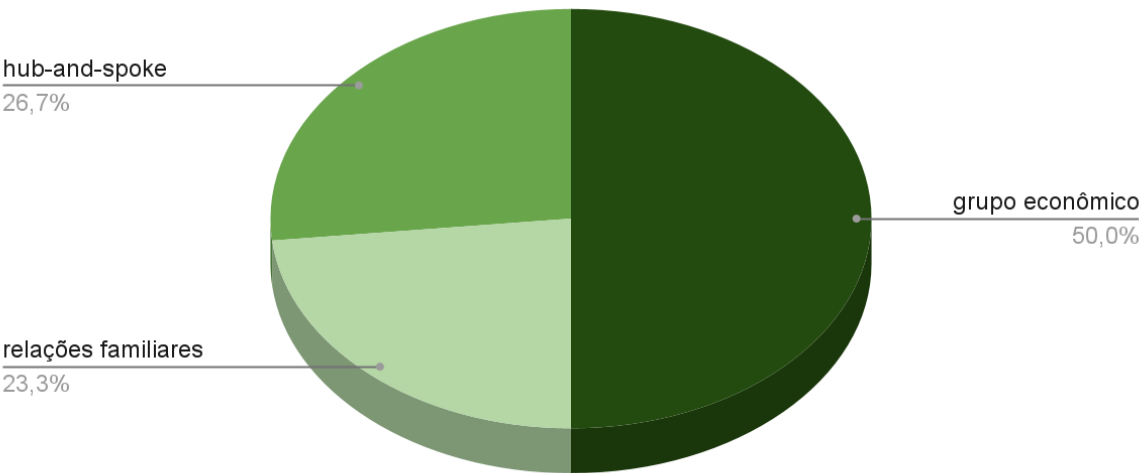
Presença da relação entre concorrentes nos votos



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 6 - Relações concorrenciais mais visadas pela autoridade

Relações concorrenciais mais visadas pela autoridade



Fonte: Elaboração própria.

4.5 Onde o ACT falha?

Por todo o exposto, o quadro atual dos votos analisados não atende aos parâmetros minimamente estabelecidos. Entretanto, ao analisar conjuntamente os padrões presentes em cada um dos critérios, observam-se avanços e melhorias nas condições de análise, pouco expressivos, mas existentes e coincidentes com a aproximação do ACT.

A autoridade antitruste demonstra consciência da necessidade de ajustar-se ao instrumento de cooperação, porém, procedendo à harmonização tipológica de maneira pouco efetiva e em grau limitado. É possível perceber pequenas alterações no modo de análise, como uma maior sistematização da análise da licitação ou uma leitura da corrupção que dialogue com a CGU. Todavia, tais mudanças ainda se mostram inofensivas ao padrão de análise tradicional da autoridade. Desse modo, a pergunta final é: Onde o ACT falha e quais ajustes são possíveis para contornar o problema?

Algo que merece atenção é o fato de o instrumento propor a aferição de resultados apenas após o encerramento do acordo, conforme a Cláusula Décima Quinta (BRASIL, 2023a). Ora, metrificar resultados só faz sentido em tempo real ou com marcos temporais definidos durante sua vigência, com o intuito de se proceder a ajustes, caso os resultados esperados não sejam alcançados.

Nesse sentido, não há previsão de métricas de sucesso objetivas ou quantificáveis. O estabelecimento dessas metas, bem como de possíveis ajustes, consta no plano de trabalho, sendo parte integrante do ACT, conforme a Cláusula Segunda (BRASIL, 2023a). O Plano repete em seus objetivos parte das obrigações do ACT e, nos resultados esperados, outra parte das obrigações, mescladas com parte do objeto do ACT (BRASIL, 2023a), inexistindo detalhamento, o que também se aplica à metodologia de intervenção.

O cronograma do plano de ação, localizado ao final do anexo, reflete bem a situação geral do ACT, pois é bastante preliminar: consiste em reuniões, capacitações e fluxos de trabalho conjuntos, termos que, assim como as datas, também não são esclarecidos ou são bastante amplos. Ademais, não há previsão de punições em caso de descumprimento, mas apenas a rescisão do acordo, conforme a Cláusula Décima Segunda (BRASIL, 2023a). Este pode ser rescindido a qualquer momento em caso de desinteresse de uma das partes, o que retira qualquer força coercitiva do instrumento, esvaziando o princípio do *pacta sunt servanda*.

O ACT ao prever a definição dos tipos a relaciona com as competências das autoridades, alínea “e”, subcláusula segunda, cláusula terceira. Logo em seguida, na alínea “f”

do mesmo dispositivo, coloca como obrigação a criação de uma metodologia que, entre vários propósitos, objetivaria precipuamente “a atuação integrada e coordenada no exercício das respectivas competências” (BRASIL, 2023a).

Ou seja, o ACT reconhece a urgência da harmonização tipológica e propõe uma sistemática para implementá-la de maneira padronizada, aspecto que não foi visualizado no presente estudo, que constatou a ausência de padrões consistentes. Cumpre ressaltar que a metodologia do supracitado dispositivo propõe também a compensação das sanções, aspecto que já vinha sendo implementado logo antes do advento do ACT. Com isso, paira a dúvida quanto à alteração das prioridades ou à aplicação de maneira seletiva. Independentemente de estar pronta, a metodologia apenas reflete os compromissos estabelecidos.

O ACT apresenta boas ideias, e algumas já começam a ser aplicadas, mas falha na estruturação de métodos concretos e objetivos aferíveis. O instrumento apresenta sérios riscos de, a longo prazo, atingir um mero efeito político-simbólico (SEIXAS, p. 127, 2024), caso não consiga transpor suas definições vagas e medidas superficiais. Resta tempo de ajustar o ACT, e a maneira de conferir efetividade ao acordo é dar concretude às obrigações firmadas, conforme estabelece a doutrina:

“Para evitar situações como essa, recomendam-se medidas como: definição de **parâmetros e metas que especifiquem** o que se espera alcançar por meio do acordo, assim como quais serão as **funções, atribuições e recursos envolvidos** entre as partes; delimitar (quando possível) a **qual parte cabe agir em determinada situação concreta** ou estabelecer processos de decisões conjuntos; **aprimorar a comunicação** entre os órgãos envolvidos **no âmbito do espaço regulatório compartilhado** para evitar ações/regulações conflitantes; estabelecer técnicas de compartilhamento de dados baseadas em tecnologia, diminuindo a necessidade do fator humano/ político para o êxito do acordo de cooperação.” (SEIXAS, 2024, p. 127-128, grifos próprios).

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho propôs-se a investigar os desafios concorrenciais e jurídicos decorrentes da atuação conjunta entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e a Controladoria-Geral da União (CGU) no combate a cartéis em licitações, tendo como pano de fundo a celebração do Acordo de Cooperação Técnica nº 52/2023. Partiu-se da constatação de que, embora os ilícitos de cartel e fraude em licitações tenham fundamentos normativos distintos, a prática administrativa revela uma significativa sobreposição entre essas condutas, gerando entraves interpretativos, conflitos de competência e redução da eficácia na repressão aos danos causados à ordem econômica e à integridade das contratações públicas.

A análise jurisprudencial de 32 julgados do CADE, compreendidos entre os anos de 2020 e 2024, permitiu identificar padrões e lacunas na aplicação das tipologias jurídicas relativas ao cartel em licitações. Por meio de quatro critérios: Corrupção, alinhamento institucional, estrutura da licitação e relação de concorrência; foi possível avaliar o grau de maturidade da jurisprudência no enfrentamento das condutas que se situam na fronteira entre a violação à concorrência e a fraude administrativa. Os resultados evidenciaram uma atuação ainda incipiente na incorporação de parâmetros capazes de distinguir com clareza os ilícitos em questão, o que fragiliza tanto a segurança jurídica quanto a capacidade sancionadora do Estado.

Verificou-se, por exemplo, que o alinhamento institucional nos acórdãos do CADE é ainda excepcional, demonstrando que o ACT firmado entre as instituições não produziu, até o momento, os efeitos esperados no sentido da integração interpretativa e da cooperação estruturada. Adicionalmente, a análise das decisões revelou certa negligência na caracterização da relação de concorrência entre os agentes envolvidos, critério essencial para a delimitação do cartel em face da fraude. Tal omissão compromete a precisão da tipificação, resultando em enquadramentos genéricos que podem desvirtuar o alcance normativo das infrações.

Outro aspecto relevante refere-se à valorização insuficiente da estrutura da licitação como elemento central na análise da conduta colusiva. A jurisprudência do CADE, embora detenha expertise na avaliação de relações concorrenciais, nem sempre reconhece a licitação como o espaço em que o conluio se manifesta, ignorando, por vezes, os mecanismos institucionais e procedimentais utilizados para simular a legalidade da prática ilícita. Isso contrasta com a abordagem adotada pela CGU, que privilegia a análise do certame como

expressão da moralidade administrativa e da proteção ao erário, reforçando a necessidade de convergência metodológica entre as instituições.

A contribuição teórica mais relevante deste trabalho reside na proposição de uma tipologia jurídica construída a partir da prática decisória. A consolidação dessa tipologia não apenas favorece a especialização técnica das instituições, como também reforça a legitimidade de suas decisões, à medida que contribui para a previsibilidade das sanções aplicadas e, principalmente, para a coerência do sistema jurídico. Defende-se que a distinção entre cartel e fraude em licitações não deve ser feita apenas com base na literalidade normativa, mas sim com apoio em critérios funcionais e finalísticos.

Nesse sentido, o detalhamento da relação concorrencial entre os agentes; o uso estrutural da licitação como base analítica concorrencial; o estudo dos mecanismos corruptivos de implementação da conduta e; medidas de alinhamento institucional efetivas que reflitam na análise dos julgadores são elementos-chave para a formulação de uma delimitação tipológica, apta a orientar a atuação das autoridades sancionadoras. Sendo assim, a formalização do ACT entre CADE e CGU deve ser acompanhada de esforços concretos de padronização analítica, de capacitação técnica recíproca e de intercâmbio contínuo de informações — ações que superem o caráter simbólico do acordo e permitam sua efetiva implementação.

Além disso, é mister reconhecer que a repressão a cartéis em licitação não se resume à responsabilização administrativa ou concorrencial. Tanto é que, dentre os principais achados-chave aqui apresentados, as medidas sancionatórias até então adotadas muito mais se assemelham a uma tentativa da autoridade antecipar os resultados pretendidos do ACT, sem antes formular/consolidar a tipologia objetivada no acordo para dirimir as problemáticas advindas da sobreposição entre as autoridades.

A interdependência entre conluio e corrupção, amplamente verificada nas decisões analisadas, exige uma atuação integrada que ultrapasse os limites institucionais e promova a articulação entre o controle interno, externo e jurisdicional. A complexidade dos esquemas identificados demanda respostas estatais igualmente sofisticadas, baseadas em evidências, inteligência institucional e diretrizes interpretativas coesas.

Por isso, outros achados-chave, apontam para a necessidade de reformulação da base analítica da autoridade antitruste, como no caso de elaborar de forma mais metódica a elucidação da dinâmica competitiva entre os agentes. Já que o intuito da cooperação interinstitucional é superar uma tipologia atualmente nebulosa, é de se esperar uma maior

capilarização da expertise do CADE para a CGU, algo que deve ser evidenciado na própria prática decisória.

Em síntese, a pesquisa conclui que a efetividade do combate aos cartéis em licitações depende da construção de uma base teórico-prática sólida, centrada na integração entre CADE e CGU, na delimitação clara de competências e na adoção de uma tipologia jurídica funcional. Apenas dessa forma será possível assegurar uma atuação estatal mais eficiente, coordenada e juridicamente sustentável, voltada à proteção da ordem econômica e da moralidade administrativa no âmbito das contratações públicas.

REFERÊNCIAS

ALVES, Waldir. Entre direito administrativo sancionador, direito penal e direito concorrencial. In: HOFFMANN, Luiz Augusto Azevedo de Almeida (Org.). **Direito concorrencial na prática: a análise de casos concretos**. 1. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2023.

APARECIDA GUIMARÃES DE PAULA, Ana Paula; MAZZUCO SANT'ANA, Raquel. Novos paradigmas na análise da troca de informações concorrencialmente sensíveis: para além da análise per se v. regra da razão. **Revista do IBRAC**, [S. l.], n. 1, p. 439–464, 2023. Disponível em: <https://revista.ibrac.org.br/revista/article/view/75>. Acesso em: 1 ago. 2025.

ARAÚJO, Valter Schuenquener de. O princípio da interdependência das instâncias punitivas e seus reflexos no direito administrativo sancionador. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 23, n. 131, jan. 2022, p. 629-653.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição com sinal trocado**. São Paulo, 2007. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/36728/constituicao-com-sinal-trocado>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BITENCOURT, Cezar Robert. **Tratado de Direito Penal**. 5 Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de responsabilização de entes privados**. Brasília: CGU, 2022. Disponível em: [Manual de Responsabilização de Entes Privados abril 2022 Corrigido.pdf](#). Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União; Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Acordo de Cooperação Técnica CGU/CADE Nº 52/2023**. Brasília, DF, 2023a. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/77657/1/ACT_52_CADE_%20tarjado.pdf. Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal**. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 7 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 13 out. 1941.

BRASIL. **Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023.** Dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ed. 93, p. 7, 17 maio 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11531.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 1 dez. 2011.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 2 ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, ano 158, n. 61, p. 1, 01 abr. 2021.

BRASIL. Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE). **Aplicação do Direito da Concorrência a Licitações Públicas: Cartéis.** Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/apostilas/2-seae-aplicacao-direito-concorrenca-licitacoes-publicas-carteis.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2025

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2125989/SP.** Relator: Ministro Ribeiro Dantas, 4ª Turma, julgado em 16 de maio de 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2024/05/CAF-REsp-no-2125989-Decisao-1.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.376.670/SC.** Relator: Ministro Rogério Schietti Cruz; Relator para acórdão: Ministro Nefi Cordeiro, 6ª Turma, julgado em 16 fev. 2017, DJe 11 maio 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 526/2013 – Plenário.** Processo TC 028.129/2012-1. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa. Processo nº 028.129/2012-1. Julgado em 13 mar. 2013.

BUAIZ NETO, Gustavo; ATHAYDE, Thais. Revisão de acordos de leniência: anulação, rescisão ou repactuação. **Migalhas**, 27 fev. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/402748/revisao-de-acordos-de-leniencias-anulacao-rescisao-ou-repactuacao>. Acesso em: 22 jul. 2025.

BURNIER, Paulo; ABREU, Thaina. Mercado relevante. In: HOFFMANN, Luiz Augusto Azevedo de Almeida (Org.). **Direito concorrencial na prática:** a análise de casos concretos. 1. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2023. p. 95-115.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Combate a cartéis em licitações: guia prático para pregoeiros e membros de comissões de licitação**. Brasília, DF: CADE, 2008. Disponível em: https://www.comprasnet.gov.br/banner/seguro/cartilha_licitacao.pdf. Acesso em: 20 jul. 2025

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). **Guia de combate a cartéis em licitação**. Brasília: CADE, 2019. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-de-combate-a-carteis-em-licitacao-versao-final-1.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). **Guia Análise de Atos de Concentração Horizontal**. Brasília: CADE, 2016a. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Guia do Programa de Leniência**. Brasília: CADE, 2016b. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/programa-de-leniencia/Guia-do-Programa-de-Leniencia-a-do-Cade_Atualizacao-CGAA10.pdf. Acesso em: 1 ago. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Guia - Recomendações Probatórias para Proposta de Acordo de Leniência com o CADE**. Brasília-DF: CADE, set. 2021. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/Guiarecomendacoes-probatorias-para-proposta-de-acordo-de-leniencia-com-o-Cade.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2024.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. *Nota Técnica nº 38/2015/ASSTEC-SG/SGA2/SG/Cade*. **Processo Administrativo nº 08700.002086/2015-14**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?KOXi3eEqJC73dCc3G_MH5w73G76ivtXYDDG65Jr7vK4fhNNdRnnFDgAfJTIfRn8_ywCudV1gCNGrQiNgXFAcnYRa5nNZY7NHlPdDzYyWLBVI2fvoCcVo1XpXYf-baRiN. Acesso em: 22 jul. 2025

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo nº 08012.000677/1999-70. Voto do Conselheiro Thompson Almeida Andrade**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dXRfPBcQaF0H3Tilx6332-1mjCuvVFfNxnNKEjLRTPBNOCG-qH. Acesso em: 22 jul. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo nº 08012.006130/2006-22. Voto do Conselheiro Paulo Burnier da Silveira**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?KOXi3eEqJC73dCc3G_MH5w73G76ivtXYDDG65Jr7vK4fhNNdRnnFDgAfJTIfRn8_ywCudV1gCNGrQiNgXFAcnZVYmt_sabcvonT5p20TJtqs6HKbDDqeCWORE1fR59pW. Acesso em: 22 jul. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo nº 08012.005882/2008-38**. *Voto do Conselheiro João Paulo Resende*, DF, 2018. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?2pXoYgv29q86Rn-fAe4ZUaXIR3v7-gVxEWL1JeB-RtUgqOwvr6Zlwydl0IhRNSr2Q22lByVKByYDYwsa13_JxvuDEilvpCaYNZn-1Al5gwvZWPQWdjkhQlBlXn_Rw7V. Acesso em: 22 jul. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo nº 08012.002812/2010-42**. *Voto do Conselheiro Maurício Bandeira Maia*. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?5LK2OPcLJR_ipmIldOEcWJwPucpbCJDecPgMLICe73jB508ahT9wUzaXUnjAZUI4XW1xtu1H5kGUyGvypRMajbuMD5RPkEZci4Rew50iOazXMMhKlVjARby3J2sEOJFm. Acesso em: 22 jul. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo nº 08700.004380/2020-28**. Relator: Luiz Augusto Azevedo de Almeida Hoffmann. Julgado em 09 dez. 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 dez. 2020. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcdVGcf2nyddtwNRwS1xPJSRycVB1S4jWnq87wu8i9Gd-. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo nº 08012.012165/2011-68**. Relator: Paula Farani de Azevedo Silveira. Julgado em 12 ago. 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 ago. 2020. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?5LK2OPcLJR_ipmIldOEcWJwPucpbCJDecPgMLICe73jB508ahT9wUzaXUnjAZUI4XW1xtu1H5kGUyGvypRMajchp2HS-Q-zXPjK7yasH9FMyKSPDqH_hLY6BP-obUqYL. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo nº 08012.009732/2008-01**. Relator: Paula Farani de Azevedo Silveira. Julgado em 09 dez. 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 ago. 2020. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?2pXoYgv29q86Rn-fAe4ZUaXIR3v7-gVxEWL1JeB-RtUgqOwvr6Zlwydl0IhRNSr2Q22lByVKByYDYwsa13_Jxp8qimlkz7GnSLB2uK8QXLYjsfV3is7eBCEL3L1g0zAF. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo nº 08700.005615/2016-12**. Relator: Sérgio Costa Ravagnani. Julgado em 04 mar. 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 mar. 2020. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcVc2h_-T5NIKfAt38WStE4LFyy-DKV8MqDoQv43MiUej. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo nº 08700.010409/2015-43**. Relator: Maurício Oscar Bandeira Maia. Julgado em 15 abr. 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 abr. 2020. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcTgAqrTYg19cluTpzPVIx9jgV_4_NrvTo6oadhYTmT2. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.011474/2014-05**. Relator: Luis Henrique Bertolino Braidó. Julgado em 03 jun. 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jun. 2020. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?2pXoYgv29q86Rn-fAe4ZUaXIR3v7-gVxEWL1JeB-RtUgqOwvr6Zlwydl0IhRNSr2Q22lByVKByYDYwsa13_Jxp3JX8YSNnoZX7Zlk5S8kNcY8Fy5uGEkW_PLAyM6aVA-. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.004455/2016-94**. Relator: Luiz Augusto Azevedo de Almeida Hoffmann. Julgado em 18 ago. 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 ago. 2021. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBce0CKxe72egxGLgapNfOggvxpys0oc2HvXcKsmdF1WX. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.000066/2016-90**. Relator: Paula Farani de Azevedo Silveira. Julgado em 03 fev. 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 fev. 2021. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcdvuhFt8N5IxQNnvo6DthdWh7duPZgKgIbOvX5_G3RP. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.008612/2012-15**. Relator: Paula Farani de Azevedo Silveira. Julgado em 16 jun. 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 2021. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?2pXoYgv29q86Rn-fAe4ZUaXIR3v7-gVxEWL1JeB-RtUgqOwvr6Zlwydl0IhRNSr2Q22lByVKByYDYwsa13_Jxiu6C6Nu3uik6hu1BE8R06qDMpEZG_zquHEkhTG0RSu2. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08012.010022/2008-16**. Relator: Paula Farani de Azevedo Silveira. Julgado em 14 abr. 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 abr. 2021. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?2pXoYgv29q86Rn-fAe4ZUaXIR3v7-gVxEWL1JeB-RtUgqOwvr6Zlwydl0IhRNSr2Q22lByVKByYDYwsa13_JxlzNVem5957KMzg8GiiYScsNywz67CXbirqq_1fnGYAl. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.003390/2016-60**. Relator: Luiz Augusto Azevedo de Almeida Hoffmann. Julgado em 30 jun. 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 jul. 2021. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcfBSTi7Kbc0ZkV48JCxZZfoGGGen6ugneCE4SIYSic1p. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08012.005024/2011-99**. Relator: Lenisa Prado. Julgado em 26 mai. 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 jun. 2021. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?2pXoYgv29q86Rn-fAe4ZUaXIR3v7-gVxEWL1JeB-RtUgqOwvr6Zlwydl0IhRNSr2Q22lByVKByYDYwsa13_JxjmouQxN8RyeqQR2MdNS9cCGbDoT9k0GAjcQ4vqe7g0C. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.003855/2018-44**. Relator: Luiz Augusto Azevedo de Almeida Hoffmann. Julgado em 16 jun. 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 2021. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcRka-qtefdwHGg6DS_DEoDS9ci-00ZFfY9O6BcnQKL0e. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.001885/2017-35**. Relator: Luis Henrique Bertolino Braidó. Julgado em 26 mai. 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 jun. 2021. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcevT6GjSSKRzFNhrIc658xrlvmAj9Gy3Ihq1FRmcJfK. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.005146/2015-51**. Relator: Sérgio Costa Ravagnani. Julgado em 23 nov. 2022. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 dez. 2022. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?KOXi3eEqJC73dCc3G_MH5w73G76ivtXYDDG65Jr7vK4fhNNdRnnFDgAfJTIfRn8_ywCudV1gCNGrOiNgXFAcnWPdwa2xsQzBC9XB_ajRveDlO9RzBRXt-HtUvKRrObAQ. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.003396/2016-37**. Relator: Lenisa Rodrigues Prado. Julgado em 27 abr. 2022. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 mai. 2022. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcYNutZof2QzTZ47CpO6VmSfTSGGOWWQNrllqmarC-RLB. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.004248/2019-82**. Relator: Lenisa Rodrigues Prado. Julgado em 05 out. 2022. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 out. 2022. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcZvbtgEmpZF_l3PP20B9f_PPNuHVkvIF56Mj5hEispHg. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.004532/2016-14**. Relator: Luiz Augusto Azevedo de Almeida Hoffmann. Julgado em 09 nov. 2022. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2022. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcfod4UPy-pg7SAQkedadhHn3xKaO5p_g88ubo-nBUNx1. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.007278/2015-17**. Relator: Sérgio Costa Ravagnani. Julgado em 03 ago. 2022. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 ago. 2022. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcalpgtYk_1OUtO6-Cm_hkqKOeS3aFJ2CclVgoPIBOeG7. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.003810/2019-51**. Relator: Victor Oliveira Fernandes. Julgado em 07 jun. 2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jun. 2023. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcfqejKQpg0WIFluOdZy1YEbP1CaGExk2GHmmNNtXBxtr. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08012.007043/2010-79**. Relator: Luiz Augusto Azevedo de Almeida Hoffmann. Julgado em 12 abr. 2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 abr. 2023. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?2pXoYgv29q86Rn-fAe4ZUaXIR3v7-gVxEWL1JeB-RtUgqOwvr6Zlwydl0IhRNSr2Q22IByVKByYDYwsa13_Jxsmqb5SyauXGLy4P1BIDHJrp1mp3VPOTlyzY6DJfvgSa. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.000269/2018-48**. Relator: Gustavo Augusto de Lima. Julgado em 08 mar. 2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 mar. 2023. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcZSZmmeYLVhNCfvrhqM3oWaf8Z3cBBdboT7R2RSL5sTL. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.004447/2020-24**. Relator: Sérgio Costa Ravagnani. Julgado em 11 out. 2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 out. 2023. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcVKE--slfOb7gWItbPpmp1H1hqCodh9TQnJR2ps2Xw4L. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.005789/2015-02**. Relator: Sérgio Costa Ravagnani. Julgado em 13 set. 2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 2023. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?K0Xi3eEqJC73dCc3G_MH5w73G76ivtXYDDG65Jr7vK4fhNNdRnnFDgAfJTIfrn8_ywCudV1gCNGrQiNgXFAcnWiR4tNyu_UtdJGKapCTKBWYunlwD73blQOGZmDCM-Z. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.005637/2020-69**. Relator: Luis Henrique Bertolino Braidó. Julgado em 27 set. 2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 out. 2023. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcenAfOa6Umrxpj1KXwnzww8_Z3pYEVd3ieapP84VWAWF. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.007776/2016-41**. Relator: Sérgio Costa Ravagnani. Julgado em 12 abr. 2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 abr. 2023. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcW0J_R0KTuR1Ar1iQtX3aeijV_Q-7JyoEgEuq8c-L-Nf. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.003699/2017-31**. Relator: Victor Oliveira Fernandes. Julgado em 07 mar. 2024. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 mar. 2024. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dXRfPBcc1Q7sg8swoTtoYxh1A3dhARNWVewiFgEUXMm5KKC32r. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.000556/2019-39**. Relator: Diogo Thomson de Andrade. Julgado em 11 dez. 2024. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 dez. 2024. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dXRfPBcXZgFNNyI89RDNML0zykbRduNRpBj4Fc69l13zDrmQiQ. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.009165/2015-56**. Relator: Victor Oliveira Fernandes. Julgado em 07 fev. 2024. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 fev. 2024. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dXRfPBcZGvQBRmEoE3xiVxT1DB0edro_LDgGaXmQBk_f0z9sMV. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.003826/2015-30**. Relator: José Levi Mello do Amaral Júnior. Julgado em 25 set. 2024. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 out. 2024. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?K0Xi3eEqJC73dCc3G_MH5w73G76ivtXYDDG65Jr7vK4fhNNdRnnFDgAfJTIfRn8_ywCudV1gCNGrOiNgXFAcnWPlaShV75wL0CYgoTCy117RXCKkdQAnAOHcktJEI11W. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08700.003388/2018-52**. Relator: Camila Cabral Pires Alves. Julgado em 11 dez. 2024. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 dez. 2024. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dXRfPBcW0YoZpq2XwJl9uFMcoUw_JVFcldgRX_Y2CqvfuXV6Yq. Acesso em: 7 nov. 2025.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo n.º 08012.002222/2011-09**. Relator: Camila Cabral Pires Alves. Julgado em 11 dez. 2024. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 dez. 2024. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?K0Xi3eEqJC73dCc3G_MH5w73G76ivtXYDDG65Jr7vK4fhNNdRnnFDgAfJTIfRn8_ywCudV1gCNGrOiNgXFAcne02I3J8MUYWPgc3KkqB9VNgRbq3bN3ugeYF_cJUI6JO. Acesso em: 7 nov. 2025.

CAMELO, Bradson.; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. **Análise econômica das licitações e contratos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

CARVALHO, ;Vinicius Marques de Carvalho; FRADE, Eduardo. **Efetividade do programa de leniência exige segurança e transparência.** *Conjur*, 01 jul. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jul-01/efetividade-programa-leniencia-exige-seguranca-transparencia/>. Acesso em: 22 jul. 2025

DEMATTE, Flávio Rezende. **Responsabilização de pessoas jurídicas por corrupção: uma análise do modelo sancionador da Lei nº 12.846/2013 segundo o paradigma do direito de intervenção.** 2014. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito).— Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2014.

DE MELLO, Fernando Amorim Soares. Análise do bis in idem na jurisprudência do Tribunal do CADE: elementos de sua vedação a partir da Lei 12.529/2011. *Revista do IBRAC*, [S. l.], v. 24, n. 2, p. 182–201, 2023. Disponível em: <https://revista.ibrac.org.br/revista/article/view/158>. Acesso em: 10 nov. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Manual de Direito Administrativo.** 36. ed. Rio de Janeiro: GEN, 2023.

FORGIONI, Paula. **Os fundamentos do antitruste.** 11. ed. São Paulo: RT, 2021.

FORGIONI, Paula Andrea. **A evolução do direito comercial brasileiro: da mercancia ao mercado.** 4. ed. São Paulo: RT, 2019.

FRAZÃO, Ana. **Direito da concorrência: pressupostos e perspectivas.** 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GREGORINI, Adilmar. Auditoria de detecção de fraude. *Revista da CGU*, [S. l.], v. 4, n. 6, p. 08–20, 2009. DOI: [10.36428/revistadacgu.v4i6.261](https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v4i6.261). Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/261. Acesso em: 7 nov. 2025.

IBRAC. **29º Seminário Internacional de Defesa da Concorrência: painel 13.** São Paulo: IBRAC, 2023. 1 vídeo (1h14min37s). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=utdn83Eue9w&list=PL_2WGH0uWhaW0S71WtN4XD32WZq5aKFFh&index=16. Acesso em: 1 ago. 2025.

LAUTENSCHLÄGER, Milton Flávio de A. C. . Abuso de direito. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP.** Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Civil. Rogério Donnini, Adriano Ferriani e Erik Gramstrup (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/478/edicao-1/abuso-de-direito>. Acesso em: 1 ago. 2025.

LEWIS, David; DAS NAIR, Reena. Fighting Corruption and Promoting Competition – Background note. OCDE – **Global Forum on Competition.** Publicado em 17 de fev. 2014. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2014\)1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2014)1/en/pdf).

LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

LOPES, Luciano Santos. Considerações sobre o tipo penal, seus elementos normativos e a teoria linguística. *Revista do CAAP*, Belo Horizonte, v. 9, n. 1, p. 455–479, 2024. DOI: <https://doi.org/10.69881/ckf4qt32>. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/caap/article/view/47425>. Acesso em: 29 jul. 2025.

MAIA, Mauricio Oscar Bandeira; BARBOSA, Izabella de Menezes Passos. **Apontamentos sobre penalidades alternativas na jurisprudência do Cade**. ConJur, São Paulo, 24 out. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-24/defesa-concorrenca-penalidades-alternativas-jurisprudencia-cade-apontamentos/>. Acesso em: 10 nov. 2025.

NATIVIDADE, João Pedro Kostin Felipe de; SCHAITZA, Letticia de Pauli. **THC-2: entre a agência e o Cade, quem decide?** *Conjur*, 16 set. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-16/thc-2-entre-a-agencia-e-o-cade-quem-decide/>. Acesso em: 22 jul. 2025

NÓBREGA, Marcos; JURUBEBA, Diego Franco de Araújo. Assimetrias de Informação na Nova Lei de Licitações e o Problema da Seleção Adversa. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 18, n. 69, p. 9-32, abr./jun. 2020.

OECD. **Policy Roundtables on Monopsony and Buyer Power**. Paris: OECD, 2008.

OECD. **Recommendation of the Council concerning effective action against hard core cartels**. Paris: OECD, 1998.

OLIVEIRA, Rodrigo Fontenelle de Araújo. **Auditoria de obras**: análise comparativa entre as atuações da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União no acompanhamento de obras públicas. Brasília: CGU, 2009

OSÓRIO, Fábio Medina. Princípio da presunção de inocência. In: OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 9. ed. São Paulo: RT, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/61principio-da-presuncao-de-inocencia-61-teoria-do-processo-sancionador-direito-administrativo-sancionador-ed-2023>. Acesso em: 22 jul. 2025

OLIVEIRA, Rita de Cássia. **Auditoria de obras**: análise comparativa entre as atuações da Controladoria Geral da União e do Tribunal de Contas da União no acompanhamento de obras públicas. 2009. Monografia (Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental) - Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União; Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados; Escola da Advocacia Geral da União; Controladoria Geral da União, Brasília, DF, 2009.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIBAS, Guilherme Favaro Corvo. **A prova no processo administrativo de investigação de cartel**. 2015. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SAITO, Carolina; COUTINHO, Diogo R. Cartel ou fraude em licitações? In: CORDOVIL, Leonor; ATHIAS, Daniel (Coord.). **Direito concorrencial em transformação: uma homenagem a Mauro Grinberg**. 1. ed. São Paulo: RT, 2021. p. 65-83

SANTOS, Flávia Chiquito dos. Quando o simples é sofisticado: clareza na tipificação de cartéis e na interpretação da regra per se. **Revista de Defesa da Concorrência**, [Brasília], v. 5, p. 103-130, nov. 2017.

SCHMIDT, Cristiane Alkmin Junqueira. **Crime e castigo: cartel no Brasil, algumas reflexões**. In: CAMPILONGO, Celso; PFEIFFER, Roberto (Org.). *Evolução do antitruste no Brasil*. São Paulo: Singular, 2018.

SEIXAS, L. F. M. Friends or foes? Coordenação regulatória no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e das agências reguladoras federais. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 283, n. 2, p. 121-145, 2024. DOI: 10.12660/rda.v283.2024.90310. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/90310>. Acesso em: 7 nov. 2025.

VERISSÍMO, Marcos Paulo. A regra da razão e o controle de condutas anticompetitivas pelo Cade. In: CAMPILONGO, Celso; PFEIFFER, Roberto (Org.). **Evolução do antitruste no Brasil**. São Paulo: Singular, 2018. p. 895-927.