

# 9

## RESPONSABILIZAÇÃO 360°: DESDOBRAMENTOS DE UM MOVIMENTO RESPONSIVO DISSUASÓRIO ESTIMULADO PELA AUTORIDADE DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA<sup>1</sup>

Accountability 360°: developments of a dissuasive responsive movement stimulated by the antitrust authority

Vivian Anne Fraga do Nascimento Arruda<sup>2</sup>  
Universidade de São Paulo (USP) – São Paulo/SP, Brasil

Marcelo Barbosa de Castro Zenkner<sup>3</sup>  
Fundação Getúlio Vargas (FGV/Rio) – Rio de Janeiro/RJ, Brasil

Marco Volpini Micheli<sup>4</sup>  
Universidade de São Paulo (USP) – São Paulo/SP, Brasil

### RESUMO ESTRUTURADO

**Contexto:** A exemplo de outras jurisdições e de órgãos internacionais, a lei concorrencial brasileira caracteriza o cartel em licitações como o mais grave tipo de conduta anticompetitiva. Amparada no complexo e multifacetado arcabouço jurídico aplicável, a autoridade nacional competente – o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) – vem proativa e diligentemente exercendo iniciativas para uma responsabilização holística dos *cartelistas*. De forma integrada ao sistema jurídico de múltipla persecução a tais agentes, o Cade tem provocado particulares, outros órgãos e demais esferas públicas, encorajando-os, dentro dos limites de suas respectivas competências e atribuições, a buscarem sanções de natureza cível, penal e nas demais frentes administrativas.

**Objetivo:** O texto objetiva – através de uma densa análise empírica – confirmar a ocorrência desse importante movimento institucional da autoridade em promover uma responsabilização jurídica holística de infratores. Esse movimento institucional ora convencionado de “Responsabilização

**Editor responsável:** Prof. Dr. Luis Henrique Bertolino Braido, Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil  
**Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/4648392251476133>. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-6085-1446>.

1 **Recebido em:** 18/05/2023 **Aceito em:** 11/07/2023 **Publicado em:** 31/07/2023

2 Sócia em TozziniFreire Advogados. Mestre em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo. Graduada em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especializada em Direito Econômico Regulatório pela Fundação Getúlio Vargas. Graduada em Ciências Políticas e Relações Internacionais pela Suffolk University – Boston. **E-mail:** [vfraga@tozzinifreire.com.br](mailto:vfraga@tozzinifreire.com.br) **Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/9409639448551883>. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0007-8976-5462>.

3 Sócio de TozziniFreire Advogados. Professor da Link School of Business (SP) e da FDV (ES). Doutor em Direito Público pela Universidade Nova de Lisboa. Ex-Promotor de Justiça, ex-Diretor de Governança e Conformidade da Petrobras e ex-Secretário de Controle e Transparência do Espírito Santo. **E-mail:** [mzenkner@tozzinifreire.com.br](mailto:mzenkner@tozzinifreire.com.br) **Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/8677820483572137>. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0004-5299-2598>.

4 Advogado de Direito Concorrencial em TozziniFreire Advogados. Doutorando e mestre em História Econômica pela Universidade de São Paulo. Bacharel em Direito (FD/UPM) e em História (FFLCH/USP). **E-mail:** [mvolpini@micheli@gmail.com](mailto:mvolpini@micheli@gmail.com) **Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/2361953745521991>. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-0079-8756>.

360°” está plenamente integrado a uma moldura jurídica legislativa que prevê múltiplas respostas punitivas ao cartel: em sede administrativa e criminal e reparatória (por meio da responsabilidade civil).

**Método:** Análises quantitativa e qualitativa dos casos de cartel em licitações públicas julgados pelo Tribunal do Cade nos últimos cinco anos. Com base na ferramenta de busca no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Cade, aferiu-se o percentual de casos em que a autoridade efetivamente promoveu a Responsabilização 360° e, de forma complementar, analisou-se o mérito das decisões.

**Conclusões:** Os resultados colocam o Cade no papel de protagonista de um *enforcement* holístico no combate aos cartéis em licitação. Nesse papel, a autoridade sanciona os *cartelistas* sob a seara da lei de defesa da concorrência, e vale-se do multifacetado ordenamento jurídico aplicável que prevê sanções de várias ordens, como penal, outras administrativas e as civis.

**Palavras-chave:** Direito Concorrencial; Cartéis em Licitação; Persecução Múltipla aos Cartéis; Responsabilização Além-Cade; Reparação de Danos.

## STRUCTURED ABSTRACT

**Context:** Like other jurisdictions and international bodies, Brazilian competition law characterizes bid-rigging cartels as the most serious type of anticompetitive conduct. Supported by the complex and multifaceted applicable legal framework, the competent national authority – the Administrative Council for Economic Defense (Cade) – has been proactively and diligently exercising initiatives for a holistic accountability of cartelists. Integrated with the legal system of multiple persecution of such agents, Cade has provoked individuals, organizations, and other governmental bodies, encouraging them, within the limits of their own respective competences and attributions, to seek sanctions of a civil, criminal nature and in the other administrative fronts.

**Objective:** The text aims – through a dense empirical analysis – at confirming the occurrence of this important institutional movement of the authority in promoting a holistic legal accountability of offenders. This institutional movement herewith referred to as “Accountability 360°” is fully integrated into a legal and legislative framework that provides for multiple punitive responses to the cartel: administratively, criminally, and reparative (by means of civil liability).

**Method:** Quantitative and qualitative analysis of cartel cases in public tenders decided by CADE’s Tribunal in the last five years. Based on CADE’s Electronic Information System (SEI) search tool, the percentage of cases in which the authority effectively promoted the 360° Accountability was checked and, in a complementary way, the merits of the decisions were analyzed.

**Conclusions:** The results place Cade in a protagonist role of a holistic enforcement in the fight against bid-rigging cartels. In this role, the authority sanctions cartelists under the scope of the antitrust law and makes use of the multifaceted applicable legal system that provides for sanctions of various orders, such as criminal, administrative, and civil.

**Keywords:** Competition Law; Bid Rigging; Multiple Prosecution of Cartels; Liability Beyond-CADE; Damages.

**Classificação JEL:** D73; K21; K42; L40; L41.



**Sumário:** 1. Introdução; 2. O cartel em licitações sob a Lei Brasileira de Defesa da Concorrência; 3. Metodologia e Resultado da Pesquisa; 4. A responsabilização holística 360°: precedentes do Tribunal Administrativo do Cade; 5. O cartel em licitações atinge múltiplas normas jurídicas para além da administrativa concorrencial: responsabilização 360° e o private enforcement; 6. A responsabilização civil mediante as normas do private enforcement (Lei n.º 14.470/22); 7. Conclusões; Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

Internacionalmente consagrada pelo termo *bid rigging*, a prática de formação de cartel em licitações ocorre quando os concorrentes acordam com antecedência acerca da empresa que sairá vencedora na licitação, com o objetivo de favorecer todos os pactuantes mediante a combinação de mecanismos de compensação, como, por exemplo, a subcontratação de uma parte do contrato principal para os licitantes perdedores, às custas do desenvolvimento nacional.

No campo das contratações públicas, os cartéis em licitação, através fixação de preços excessivos e artificiais, drenam recursos públicos para promover a maximização do lucro do empresariado em detrimento do contribuinte, impedindo, portanto, que o Estado empregue recursos para o atendimento de outras necessidades da população. Dessa forma, representam um óbice para o alcance de um dos principais objetivos da República Federativa do Brasil estabelecido pela Constituição Federal de 1988: o desenvolvimento nacional (art. 3º, inciso II, da CRFB).

A coordenação entre os licitantes em sede dos contratos públicos é especialmente nefasta para o Poder Público, pois, além de prejudicar o caráter competitivo das licitações,<sup>5</sup> acaba por gerar a contratação por preços superfaturados. Segundo a OCDE (2002), cartéis em geral geram um sobrepreço estimado entre 10 e 20% em *“Fighting Hard Core Cartels: harm effective sanctions and leniency programs”*. Apesar da dificuldade de mensurar o aumento dos preços e mais genericamente os danos produzidos, uma estimativa conservadora aponta para um aumento de 10% ao ano nos preços em razão da prática de cartel (WERDEN, 2009). Já outros autores apontam para números mais alarmantes ao identificarem uma média de sobrepreço em mercados cartelizados que varia de 10% a 20%, podendo chegar a até 50% (ARAUJO; CHEDE, 2012; CONNOR; BOLOTOVA, 2006).

Aliás, a própria noção de preço se perde, porque o cartel domina as contratações públicas e as empresas vão se alternando nas licitações em uma escala que elas mesmas fazem e com preços que elas próprias escolhem. O sobrepreço de cada obra ou serviço público se espalha pelos fornecedores

<sup>5</sup> No Brasil, durante o curso da denominada “Operação Lava Jato”, descortinou-se um organizado cartel, denominado “Clube das 16”, criado especialmente para fraudar as bilionárias licitações da Petrobras, a maior companhia estatal brasileira: “As grandes empreiteiras se reuniam e decidiam quem iria ficar com cada obra. Os encontros, periódicos, ficaram registrados em tabelas e planilhas com nomes sugestivos como ‘bingo fluminense’, quando se falava, por exemplo, de obras do Comperj, o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro. Mendonça entregou um documento descrito por ele como ‘As regras do Clube’, que teria sido elaborado e entregue por Ricardo Pessoa, da UTC, em uma reunião de reorganização do clube, em 2011. Nele, está escrito que o ‘campeonato esportivo [...] vem a ser uma competição anual com a participação de 16 equipes, estruturadas sob uma liga, que se enfrentarão entre si e com terceiros, cabendo ao vencedor uma premiação a cada rodada’. O objetivo final era ‘a preparação das equipes para competições nacionais e internacionais, objetivando sempre a obtenção de recordes e melhoria dos prêmios’. As regras detalhavam a quantidade de equipes que deveriam participar e o que fazer em caso de rodadas anuladas ou perdidas. A certa altura, expressavam até uma preocupação em planejar ‘competições para categorias inferiores’” (NETTO, 2016, p. 82).

dos fornecedores, aumentando o custo para a Administração Pública e para a própria população. O erário, via de consequência, passa a sofrer prejuízos constantes, obrigando o Estado a aumentar os impostos para compensar as perdas. Além disso, os cartéis nas licitações públicas transferem a renda do poder público para os agentes do cartel, assim, indiretamente diminuem a quantidade e a qualidade dos serviços públicos (MARTINEZ, 2013).

Michael Johnston (2010, p. 89), analisando os reflexos dos cartéis em licitações públicas sobre o interesse público, explica que o objetivo da corrupção, nesse contexto, não é apenas o de potencializar o lucro das empresas, funcionando também como uma estratégia para evitar qualquer tipo de mudança no panorama político de um país.

For those reasons the core function of Elite Cartel corruption is to protect, as well as to enrich, networks of higher-level elites. Deals take place not only between public officials and private interests, or between political leaders and mass followers, but also among hegemonic political, bureaucratic, and business figures. The point is not to influence specific policies (although that can certainly be the immediate reward) but rather to stymie or co-opt competitors, amass enough influence to govern, and insulate economic and policy advantages from electoral and social pressures (JOHNSTON, 2010, p. 89).<sup>6</sup>

O *bid rigging*, de acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE –, pode assumir muitas formas, mas a mais frequente se dá quando as empresas rivais combinam previamente a oferta de propostas, com preços mais elevados, ou sob condições desarrazadas, com o propósito de beneficiar a empresa escolhida pelo grupo para ganhar a licitação (*cover bidding*, ou propostas fictícias) (OCDE, 2009). O mesmo objetivo pode ser alcançado quando as empresas concorrentes em determinada licitação decidem, de forma orquestrada, não apresentar propostas, apresentar propostas inviáveis ou, então, submeter propostas para, logo após, se retirarem do certame, a fim de beneficiar a empresa eleita pelo grupo para sagrar-se vencedora (*bid suppression*, ou supressão de propostas), ou pelo revezamento (rodízio) combinado de vencedores ao longo do tempo, a fim de dar a impressão de que havia uma efetiva concorrência (*bid rotation*, ou propostas rotativas). É por isso que, segundo a OCDE, os esquemas de cartel em licitações, frequentemente, incluem mecanismos de partilha e de distribuição dos lucros adicionais obtidos através de contratação por preço final mais elevado.

À luz dessa conjuntura internacional de um combate vigoroso à prática de cartel em licitações, esse *paper* tem por objetivo através de uma densa análise empírica confirmar a ocorrência de um importante movimento institucional do Cade em promover uma responsabilização jurídica holística desses infratores. Esse movimento institucional ora convencionado de “Responsabilização 360°” é integrado a uma moldura jurídica legislativa que prevê múltiplas respostas punitivas ao cartel: em sedes administrativa, criminal e reparatória (por meio da responsabilidade civil). Ao tempo que executa a responsabilização dos infratores sob a sua competência, qual seja, a esfera administrativa

6 Tradução livre: Por essas razões, a função principal da corrupção do Cartel de Elite é proteger, bem como enriquecer, as redes de elites de nível superior. As negociações ocorrem não só entre funcionários públicos e interesses privados, ou entre líderes políticos e seguidores em massa, mas também entre figuras políticas, burocráticas e empresariais hegemônicas. O ponto não é influenciar políticas específicas (embora isso possa certamente representar a recompensa imediata), mas sim bloquear ou cooptar concorrentes, acumular influência suficiente para governar e isolar as vantagens econômicas e políticas das pressões eleitorais e sociais.

concorrencial, o Cade também busca estimular respostas punitivas de variadas ordens jurídicas, outras administrativas, a criminal e civil.

## **2. O CARTEL EM LICITAÇÕES SOB A LEI BRASILEIRA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA**

A Lei Antitruste caracteriza o cartel como a mais grave infração à ordem econômica, pois, ao debilitar significativamente os benefícios de um mercado competitivo, atenta contra a livre concorrência, e é capaz de aumentar arbitrariamente os lucros, independentemente de culpa, a conduta de “acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma, preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública” (art. 36, § 3º, inciso I, alínea “d”, da Lei nº 12.529/2011) (BRASIL, 2011). Além disso, sua gravidade reside no fato de que esse tipo de conduta impede ou prejudica a aquisição pela Administração Pública de produtos e serviços pelo menor preço e da melhor qualidade, causando graves prejuízos ao erário e, conseqüentemente, aos contribuintes, conforme vasta jurisprudência do Cade. No mesmo sentido, manifestou-se a OCDE, *in verbis*: “*Cartels are universally recognized as the most harmful of all types of anticompetitive conduct. Moreover, they offer no legitimate economic or social benefits that would justify the losses that they generate*” (OCDE, 2002, p. 75).

A título de resposta institucional, o “Guia de Combate a Cartéis em Licitação” foi publicado em dezembro de 2019 e visa, a partir da experiência institucional e prática adquirida pelo Cade ao longo das décadas, a orientar e

auxiliar aqueles que participam da elaboração e execução de processos licitatórios, tais como pregoeiros e membros de comissões de licitação, outras autoridades encarregadas da investigação e punição deste ilícito e ao público em geral, sobre como identificar os principais sinais da existência de conduta colusiva em licitações, para assim aprimorar a detecção, prevenção e punição deste ilícito (BRASIL, 2019a, p. 10).

O documento não possui caráter vinculativo, mas constitui importante marco para a comunidade antitruste brasileira. Em linhas gerais, apresenta: (i) noções gerais e breve panorama do combate a cartéis em licitação no Brasil; (ii) seus elementos facilitadores, formas de conluio e indícios; (iii) formas de prevenir a formação dessa modalidade de cartel; e (iv) os ilícitos relacionados aos cartéis em licitação (BRASIL, 2019a).

Já o Guia Prático para agentes de contratação constitui documento elaborado visando a auxiliar os entes federativos a realizar contratações públicas mais efetivas e a alertar para as características dos cartéis em licitações e para a importância de reportar essas práticas às autoridades competentes. Define as estratégias desses cartéis; as características dos mercados consideradas facilitadoras para esse tipo de conduta; os sinais de alerta que podem indicar que as empresas participantes das licitações estão agindo de maneira coordenada; as melhores práticas de prevenção desse ilícito; e a forma pela qual o Cade atua na repressão dessa prática (BRASIL, 2021).

### 3. METODOLOGIA E RESULTADO DE PESQUISA

Com o objetivo de confirmar um importante movimento institucional da autoridade em promover uma responsabilização jurídica holística dos *cartelistas*, houve uma análise empírica na base de dados do Cade. O resultado do levantamento constatou que, entre janeiro de 2018 e abril de 2023, dos 40 casos de cartéis em licitações (considerando ambas, públicas e/ou privadas) julgados pelo Tribunal, e cujo total de multas aplicadas nos casos de condenação perfizeram valor da ordem de R\$ 2.520.912.750,46 (dois bilhões, quinhentos e vinte milhões, novecentos e doze mil, setecentos e cinquenta reais e quarenta e seis centavos), em mais da metade deles, 24 (60%), a autoridade provocou a relevante discussão de uma responsabilização para além da sua própria jurisdição, a concorrencial.

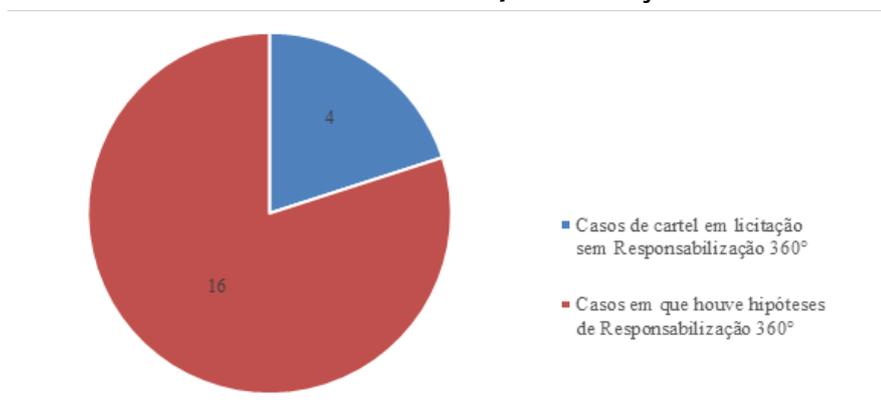
Equivale a dizer que, nesses casos, verificou-se que a decisão final do Pleno determinou a expedição de cópia do acórdão ou algum outro tipo de comunicação a outro ente público, dentre os quais se destacam os Ministérios Públicos Estaduais, o Ministério Público Federal, as agências reguladoras, demais autarquias ou empresas públicas (como no caso dos Correios).

Para tal fim, houve um estudo cruzado entre todos os processos administrativos cuja conduta investigada fosse cartéis e as Atas das Sessões Ordinárias de Julgamento do Cade no período estudado (qual seja, 2018 a 2022) em que houve Responsabilização 360°.

Após a sistematização dos dados levantados, o registro resultante passou por um novo filtro, os casos de cartéis em licitações (públicas ou privadas). Em sequência, dos 40 casos de cartéis em licitação (públicas ou privadas) julgados pelo Tribunal do Cade, foi feita a análise qualitativa dos procedimentos, trabalho que indicou que 26 deles versavam sobre cartéis em licitações públicas. Estabelecido esse recorte, optou-se por considerar apenas as decisões de condenação – ainda que parcial –, tendo-se excluído os casos de arquivamento para todos os Representados.

Conforme ilustra o gráfico a seguir, em 80% dos 20 casos de condenação em cartéis em licitações públicas, o Cade discute a “Responsabilização 360°”, pela qual que encoraja diversos agentes públicos e privados (Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, agências reguladoras e empresas públicas – como no caso dos Correios–, bem como os próprios afetados pelas condutas e suscetíveis a pleitear algum tipo de reparação de danos) a avaliarem a incidência de sua correspondente e competente responsabilização. Esses 20 casos somam R\$ 2,3 bilhões em multas.

**Gráfico 1 - Condenações em casos de cartel em licitações públicas julgados pelo Tribunal do Cade sinalizam uma maior responsabilização (2018-2023\*)**



**Fonte:** Elaboração própria com base em pesquisa na base de dados do Cade.

\* Atualizado até a 211ª SOJ.



#### 4. A RESPONSABILIZAÇÃO HOLÍSTICA 360°: PRECEDENTES DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DO CADE

A reparação por eventuais danos advindos do conluio em processos licitatórios tem se mostrado especialmente relevante tanto na seara privada quanto na tutela dos direitos da coletividade; esta última, que, afinal, trata-se do bem jurídico maior protegido pela normativa da defesa da concorrência, consoante o parágrafo único do art. 1º da lei 12.529/2011.<sup>7</sup>

A título de elucidar essa prática, veja-se que, no âmbito do Processo Administrativo n.º 08012.009732/2008-01, julgado na 166ª Sessão Ordinária de Julgamento, e que apurava cartel em licitações municipais para aquisição de unidades móveis de saúde e equipamentos médicos hospitalares realizados com recursos provenientes de convênios com o Ministério da Saúde entre 2000 e 2005, a decisão do colegiado decidiu pela “a expedição de ofício com cópia da decisão desse Tribunal Administrativo ao Ministério Público Federal em Resende, Rio de Janeiro (MPF-RJ), *para ciência e eventual propositura de ação para ressarcimento de danos à coletividade* (art. 1º, inciso V, da Lei nº 7.347/1985)” (BRASIL, 2020). No voto da Relatora – ex-Conselheira Paula Azevedo – pugnou-se, ainda, pela ampla divulgação da decisão, com “remessa a potenciais interessados e às Prefeituras e/ou Organizações Sociais afetadas pela conduta anticompetitiva, para que, querendo, exerçam o direito de reparação a que, eventualmente, tenham direito” (BRASIL, 2020).

Nesse mesmo diapasão, recente decisão<sup>8</sup> do Tribunal do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), que condenou empresas a multas de aproximadamente R\$ 800 milhões, consolida um movimento institucional da autoridade em promover uma responsabilização jurídica holística de infratores. Condenadas por infração concorrencial da Lei nº 12.529/2011 ao agirem consórcio em licitação pública para contratação de serviços de conectividade para Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios), o Tribunal encaminhou cópia da sua condenação aos Correios para que tomasse ciência e adotasse as providências cabíveis. A autoridade também determinou ampla divulgação da decisão, em jornais de grande circulação, e sua remessa a potenciais interessados para que possam exercerem o direito de reparação a que, eventualmente, tenham direito (BRASIL, 2022a).

Na 194ª Sessão Ordinária de Julgamento do Cade, em item da pauta<sup>9</sup> em que se discutia

7 Art. 1º Esta Lei estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC e dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico. **Parágrafo único. A coletividade é a titular dos bens jurídicos protegidos por esta Lei.** (BRASIL, 2011, grifo nosso).

8 Decisão: “O plenário, por unanimidade, condenou as representadas Claro, Oi e Telefônica, e por maioria, determinou a aplicação de multa no valor de R\$ 395.228.792,70 para Claro S.A., aplicação de multa de R\$ 266.115.266,00 para a representada Oi Móvel S.A.; e aplicação de multa de R\$ 121.721.935,70 para a representada Telefônica; o valor integral da multa deverá ser recolhido no prazo de 30 dias a contar da publicação da decisão plenária, sob pena de multa no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por dia de atraso, nos termos do voto da Conselheira Relatora. Vencidos o Presidente do Cade, o Conselheiro Luiz Hoffman e o Conselheiro Gustavo Augusto. O plenário, por unanimidade, determinou a expedição de ofício com cópia da decisão à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos para que tome ciência e adote as providências que julgar cabíveis, nos termos do voto da Conselheira Relatora.” (BRASIL, 2022a).

9 Decisão: “O Plenário, por unanimidade, determinou a condenação em relação aos Representados com aplicação das respectivas multas: Alimentare Serviços de Restaurante e Lanchonete Ltda. – multa de R\$ 35.171,60; Ventana Manutenção e Serviços Ltda. – multa de R\$ 2.780.203,30, Confraria André Ltda. – multa de R\$ 84.592,82; Boa Viagem Cafeteria Ltda. – multa de R\$ 616.054,12; Delícias da Vovó Ltda. – multa de R\$ 286.525,15; Vitor Hugo dos Santos – multa de R\$ 7.034,32; César Giacomini Evangelista Kinaki – multa de R\$ 16.918,56; Gustavo Locks de Pauli – multa de R\$ 57.305,03; e Jean Diego Brunetta – multa de R\$ 50.000,00; determinou, ainda, o arquivamento do processo em relação ao Representado Fabiano Luis Gusso, considerando seu falecimento, no termos do voto do Conselheiro Relator. O Plenário, por maioria, determinou a condenação em relação aos Representados com aplicação das respectivas multas: Christian dos Santos Marques Motta – multa de R\$ 417.030,50; e Juliana Osório Saul – multa de R\$ 417.030,50, nos termos do voto do Conselheiro Gustavo Augusto. Vencidos o Conselheiro Relator e o Conselheiro Luis Baido. O Plenário, por maioria, determinou o arquivamento do processo em relação ao Representado Hugo Evangelista Kinaki, nos termos do voto do Conselheiro Gustavo Augusto. O Presidente do Cade fez uso do voto de qualidade,

supostas práticas de condutas anticompetitivas em licitações promovidas pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), o Conselheiro Relator alertou para se dar ampla divulgação da decisão condenatória com a sua remessa à potenciais interessados, notadamente aqueles identificados ao longo da apuração, como afetados pela conduta anticompetitiva, nomeadamente a Infraero, para que querendo, exerça o direito de reparação (BRASIL, 2022b).

Mais recentemente, no contexto do Processo Administrativo n.º 08700.000269/2018-48 sobre cartéis em licitações para a contratação de obras e serviços de engenharia em unidades escolares da rede municipal de ensino em Juazeiro do Norte/CE, o Tribunal teve de enfrentar desafios impostos pelas particularidades do caso, que envolvia a atuação de servidora pública na infração (BRASIL, 2023).

Nesse contexto, o Conselheiro Relator Gustavo Augusto de Lima destacou que fraudes às licitações prejudicam diretamente a eficiência e a lisura das contratações públicas, ferindo, sobretudo, a reputação “do Estado, dos agentes públicos e das suas instituições, os quais perdem a confiança da população, prejudicando a própria vida em sociedade” (BRASIL, 2023). Indicou, assim, a importância de penalidades acessórias além da multa pecuniária, como a proibição de contratação com a Administração por tempo limitado enquanto importante mecanismo dissuasório (BRASIL, 2023).

Em linha com essas premissas, a decisão do Pleno foi além e deu-se no seguinte sentido:

[...] O Plenário, por unanimidade, determinou a condenação dos Representados a imposição de penalidades acessórias, como proibição de contratar com instituições financeiras oficiais e de participar de licitações públicas no âmbito da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, bem como nas respectivas entidades da administração indireta, pelo prazo de 5 anos, a contar da data da publicação da ata de julgamento, nos termos do voto do Conselheiro Relator. Determinou, também, a aplicação de sanções específicas para a servidora municipal Cássia Rejane Leite De Souza, agente administrativa do município de Juazeiro do Norte/CE, nos termos do voto do Conselheiro-Relator. O Plenário, por unanimidade, determinou, ainda, **a expedição de ofício para o município de Juazeiro do Norte/CE**, com cópia da presente decisão, bem como a cópia digital do áudio do depoimento prestado perante este Conselho pela servidora municipal Cássia Rejane Leite De Souza (constante no documento

---

nos termos do art. 93 do Regimento Interno do Cade (RICADE). Vencido o Conselheiro Relator, o Conselheiro Luiz Hoffmann e o Conselheiro Luis Braidó. O Plenário, por unanimidade, determinou, ainda, a expedição de ofício com cópia da decisão aos Ministérios Públicos Federal e Estadual em Campo Grande/MS, São Paulo/SP, Florianópolis/SC, Maceió/AL, Recife/PE e São José dos Pinhais/PR, para ciência e eventual propositura de ação para ressarcimento de danos à coletividade (artigo 47 da Lei nº 12.529/2011 c/c o artigo 1º, inciso V, da Lei nº 7.347/1985), bem como a adoção das providências julgadas cabíveis na seara penal (artigo 7º da Lei nº 8.137/1990); determinou a ampla divulgação da decisão, com a sua remessa a potenciais interessados, notadamente aqueles identificados ao longo da apuração como afetados pela conduta anticompetitiva (Infraero), para que, querendo, exerçam o direito de reparação a que, eventualmente, tenham direito, bem como à Delegacia de Repressão a Crimes Fazendários (DELEFAZ/DRCOR/SR/PF/PR) da Polícia Federal no Paraná, e bem como a publicação, em meia página e a expensas do infrator, no jornal “O Paraná”, por 2 (dois) dias seguidos, de duas semanas consecutivas, nos termos do artigo 38, inciso I, da Lei nº 12.529/2011, no termos do voto do Conselheiro Relator. O Plenário, por maioria, determinou também a aplicação da sanção não pecuniária a todos os Representados condenados, pessoas físicas ou jurídicas, qual seja, a proibição de participação em licitações públicas realizadas pela Administração Pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, bem como por entidades da respectiva administração indireta, pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do artigo 38, inciso II, da Lei nº 12.529/2011, abatido o período de suspensão que eventualmente já tenha sido cumprido em razão da decisão da Infraero aplicada no mesmo caso, quando for o caso, nos termos do voto do Conselheiro Gustavo Augusto. Vencido o Conselheiro Relator.” (BRASIL, 2022b)



SEI nº 0949221), **para ciência do ente municipal**; determinou a **expedição de ofício para o Tribunal de Contas do Ceará**, para conhecimento quanto ao presente julgamento e acompanhamento das medidas recomendadas relativas à servidora Cássia Rejane Leite de Souza; **comunicação à Corregedoria-Geral da União** - e demais órgãos competentes - **para registro das penalidades aplicadas**, notadamente das penalidades acessórias, bem como para as demais medidas de sua alçada; determinou a **expedição de ofício à Junta Comercial do Estado do Ceará**, para que registre e promova o arquivamento do presente voto, notadamente das penalidades aplicadas, as quais deverão constar dos registros mercantis e empresariais das pessoas jurídicas ora condenadas, na forma da alínea “e” do inciso II do art. 32 da Lei nº 8.934/1994 c/c inc. VII do art. 38 da Lei 12.529/2011; determinou ainda, encaminhamento da decisão para ciência da Superintendência-Geral do Cade, da Procuradoria Federal Especializada junto ao Cade e do Ministério Público Federal junto ao Cade, para conhecimento, acompanhamento da sua execução e medidas das suas respectivas alçadas, nos termos do voto do Conselheiro-Relator (BRASIL, 2023).

Resta claro, a partir dos casos citados, que o Cade promove relevante debate sobre o amplo alcance da responsabilização, atingindo bens imateriais de tutela coletiva, assim como entidades públicas em nível do executivo municipal ou, ainda, de natureza de organização social.

Trata-se, assim, de irrestrita tutela, que, se, em sua totalidade, não corresponde ao objeto da lei antitruste, certamente nela não se esgota. Em outros termos, o Cade assume papel de sujeito ativo, a partir de suas próprias competências e integrado ao aplicável sistema jurídico de múltipla perseguição a tais agentes, o Cade tem provocado particulares, outros órgãos e demais esferas públicas, encorajando-os, dentro dos limites de suas respectivas competências e atribuições, a buscarem sanções de natureza cível, penal e nas demais frentes administrativas.

Assume, assim, papel de agente, que instiga os demais órgãos e instituições para que, à luz da eficiência e celeridade da Administração, ensejem a apuração das medidas cabíveis, atrelando à coletividade inúmeros outros bens jurídicos tutelados pelos demais diplomas do ordenamento brasileiro.<sup>10</sup>

Esse variado rol de casos, entidades oficiadas e direitos a serem salvaguardados pode ser ilustrado pelos casos arrolados na tabela abaixo, que contempla, além dos supracitados feitos, as demais hipóteses dos casos levantados na base de dados do Cade, veja-se:

<sup>10</sup> Nesse sentido, cabe ressaltar que esse movimento de responsabilização protagonizado pelo Cade é manifesto na própria vontade do legislador e dela deriva, consoante o parágrafo 2º do art. 9º da Lei 12.529/2011, vide: “§ 2º As decisões do Tribunal não comportam revisão no âmbito do Poder Executivo, promovendo-se, de imediato, sua execução e comunicando-se, em seguida, ao Ministério Público, para as demais medidas legais cabíveis no âmbito de suas atribuições.” O protagonismo da autarquia, amparado, portanto, pela própria lei, é reforçado na medida em que expressa a diligência do órgão em cumprir as diretrizes legais no que concerne outras esferas que suplantam a seara concorrencial. Em resumo, se é verdade que o texto legislativo enseja a provocação do Cade em relação a outros entes, nomeadamente o Ministério Público, esse fato não oblitera o protagonismo da autarquia enquanto veículo de comunicação a variados outros entes, como se nota da observação da tabela 01.

**Tabela 01 – Casos de cartel em licitação em que houve Responsabilização 360°**

Sessão de Julgamento	Breve Síntese	Entidades às quais foram enviadas cópias do acórdão do Tribunal do Cade
124 <sup>a</sup>	Suposto cartel no mercado nacional de sal, incluindo a prática de cartel em licitações públicas, bem como influência de conduta uniforme por parte de sindicatos e associações	<b>Departamento de Defesa Comercial (DECOM) da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), bem como ao (ii) ao Grupo de Técnico de Defesa Comercial (GTDC) da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), (iii) ao Grupo de Técnico de Interesse Público (GTIP) da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) e (iv) ao Comitê Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), Secretaria da Fazenda do estado do Rio Grande do Norte</b>
127 <sup>a</sup>	Suposto cartel no mercado de distribuição de serviços de transporte de passageiros de táxi por meio de central telefônica na cidade de Curitiba e Região Metropolitana do Estado do Paraná.	<b>Procuradoria Federal no Estado do Paraná e Prefeitura no Município de Curitiba (ciência).</b>
146 <sup>a</sup>	Suposto cartel no mercado de licitações públicas relativas a projetos de metrô e/ou trens e sistemas auxiliares. Suposta participação de empresas de consultoria especializada.	<b>Ministério Público do Estado de São Paulo, Ministério Público do Rio Grande do Sul, Ministério Público de Minas Gerais, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Departamento de Polícia Federal, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Corregedoria Geral da Administração do Governo do Estado de São Paulo, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (ciência e eventuais providência julgada cabíveis).</b>
148 <sup>a</sup>	Suposto cartel em licitações destinadas à contratação de serviços terceirizados de tecnologia da informação, conduzidas por órgãos e empresas públicas sediados no Distrito Federal e cuja prestação de serviços poderiam abarcar outras localidades	<b>“todos os órgãos afetados pelas condutas”; “Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e Ministério Público Federal no Distrito Federal (MPF/DF)”; “Tribunal de Contas da União e Tribunal de Contas do Distrito Federal”</b>
152 <sup>a</sup>	Cartel em licitações da CDHU/ SP para aquisição de “kits” de aquecimento solar de água para habitações destinadas à população de baixa renda. Suposta combinação de preços e bloqueio a pregão presencial.	<b>Ministério Público do Estado de São Paulo (ciência e eventuais providências julgadas cabíveis)</b>
157 <sup>a</sup>	Apuração de cartel em licitações públicas de hemoderivados entre os anos de 2003 e 2004.	<b>Ministério Público Federal do Distrito Federal, Ministério Público Federal em Pernambuco e Polícia Federal (ciência e eventual propositura de ação para ressarcimento de danos à coletividade, bem como adoção de providências julgadas cabíveis na seara penal).</b>

166 <sup>a</sup>	Supostos cartéis em licitações municipais para aquisição de unidades móveis de saúde e equipamentos médicos hospitalares, realizadas de 2000 a 2005, com recursos provenientes de convênios com o Ministério da Saúde.	<b>Ministério Público Federal em Resende/RJ</b> (para ciência e eventual propositura de ação para ressarcimento de danos à coletividade).
175 <sup>a</sup>	Suposto cartel no mercado de compras públicas de merendas escolares no município de São Paulo.	<b>Ministério Público do Estado de São Paulo, Ministério Público Federal e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo</b> (para ciência e providências cabíveis)
179 <sup>a</sup>	Suposto cartel em licitações públicas destinadas à aquisição de uniforme e kits de material escolar para alunos de redes públicas de ensino.	<b>Ministério Público do Estado de São Paulo e Ministério Público Federal</b> (para ciência e eventuais medias julgadas cabíveis)
180 <sup>a</sup>	Suposta prática de condutas anticompetitivas no fornecimento de tubos e conexões de policloreto de polivinila ("PVC") para obras (i) de infraestrutura de saneamento (esgoto e água) e (ii) prediais/ construção civil no Brasil.	<b>Ministério Público Federal</b> (eventual propositura de ação para ressarcimento de danos à coletividade e adoção das providências cabíveis na seara penal)
182 <sup>a</sup>	Suposto cartel em licitações públicas de material escolar e de escritório realizadas por prefeituras municipais do Estado de Pernambuco. Índícios de acordo entre concorrentes.	<b>Ministério Público Federal em Pernambuco</b> (para ciência e adoção de eventuais providências cabíveis)
196 <sup>a</sup>	Suposto acordo entre concorrentes combinado com condutas unilaterais de discriminação de preços e recusa de contratar no setor de telecomunicações	<b>Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos</b> para ciência e adoção das providências que julgar cabíveis
200 <sup>a</sup>	Suposta formação de cartel em licitações para concessão de uso de áreas para exploração comercial da atividade de cafeteria em diversos aeroportos.	<b>Ministério Público Federal e Estadual</b> em Campo Grande/MS, São Paulo/SP, Florianópolis/SC, Maceió/AL, Recife/PE e São José dos Pinhais/PR <b>Delegacia de Repressão a Crimes Fazendários</b> (DELEFAZ/DRCOR/SR/PF/PR) da Polícia Federal no Paraná Ampla divulgação da decisão, com a sua remessa a potenciais interessados, notadamente aqueles identificados ao longo da apuração como afetados pela conduta anticompetitiva (Infraero)

203 <sup>a</sup>	Suposta prática de condutas anticompetitivas no mercado de locação de equipamentos e veículos para conservação, adequação e melhorias de estradas rurais no Estado do Paraná.	<b>Ministério Público do Estado do Paraná</b>
208 <sup>a</sup>	Processo administrativo “filhote” resultante de desmembramento de Processo Originário, que trata de apuração de cartel internacional no mercado de cabos subterrâneos de alta tensão e cabos submarinos de alta tensão e de tensões mais baixas, que teria ocorrido entre anos 1990 até, ao menos, julho de 2004.	<b>Ministério Público Federal de São Paulo</b> para ciência e eventuais providências cabíveis
209 <sup>a</sup>	Suposta prática de condutas anticompetitivas em licitações que tinham por objeto a contratação de obras e serviços de engenharia em unidades escolares da rede municipal de ensino em Juazeiro do Norte/CE.	<b>Município de Juazeiro do Norte/CE</b> , com cópia da decisão, bem como a cópia digital do áudio do depoimento prestado perante o Conselho pela servidora municipal Cássia Rejane Leite De Souza, <b>para ciência do ente municipal</b> ; determinou a <b>expedição de ofício para o Tribunal de Contas do Ceará</b> , para conhecimento quanto ao julgamento e acompanhamento das medidas recomendadas relativas à servidora Cássia Rejane Leite de Souza; <b>comunicação à Corregedoria-Geral da União</b> - e demais órgãos competentes- <b>para registro das penalidades aplicadas</b> , notadamente das penalidades acessórias, bem como para as demais medidas de sua alçada; determinou a <b>expedição de ofício à Junta Comercial do Estado do Ceará</b>

Considerando esse relevante diagnóstico, é oportuno discutir quais são os possíveis desdobramentos em que se tem, em tese, uma responsabilização de infratores sob uma perspectiva ampla, integrada dentro dos vários ordenamentos jurídicos os quais determinada infração concorrencial possa incidir. Diante dos diferentes normativos, o ilícito de cartel gera responsabilização nas seguintes esferas jurídicas: administrativa, criminal e civil (BRASIL, 2019b).

## 5. O CARTEL EM LICITAÇÕES ATINGE MÚLTIPLAS NORMAS JURÍDICAS PARA ALÉM DA ADMINISTRATIVA CONCORRENCIAL: RESPONSABILIZAÇÃO 360° E O PRIVATE ENFORCEMENT

Em primeiro lugar, vale esclarecer o conceito de categoria jurídica de *infração* ou *ilícito*, ou seja, “comportamento contrário àquele estabelecido pela norma jurídica, que é pressuposto da sanção” (OLIVEIRA, 1985, p. 17). A infração, assim, tem uma relação de causalidade lógico-jurídica com a sanção. Diz-se que infração e sanção “são temas indissoluvelmente ligados”, e, em regra, faces de uma mesma moeda. Ora, a uma previsão normativa de uma infração (comportamento antijurídico) associa-se à consequência jurídica correspondente (sanção). Comportamentos serão qualificados dentro de tal categoria jurídica (infração) se, e somente se, a eles restar atrelada uma

específica consequência jurídica (sanção). Há ilícitos (comportamentos antijurídicos) de diferentes naturezas (como o penal, civil, administrativo, de improbidade administrativa etc.) e suas sanções correspondentes.

Assim, no âmbito da tutela da lisura das licitações e contratos administrativos da Lei Anticorrupção Empresarial (Lei nº 12.846/2013), o inciso IV, alínea “a”, estabelece que deve ser sancionada a conduta de frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público. É interessante notar, aqui, que a descrição da conduta ilícita em muito se assemelha àquela já examinada na Lei nº 12.529/2011, ou seja, “acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma, preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública” (BRASIL, 2011). Entretanto, conforme previsão constante da própria Lei Antitruste, a repressão das infrações da ordem econômica não exclui a punição de outros ilícitos previstos em lei (art. 35), mesmo no plano meramente administrativo, como acontece em relação àqueles previstos na Lei nº 12.846/2013.

Os verbos nucleares do tipo são *frustrar* e *fraudar*, os quais possuem significados bastante diferentes: enquanto o primeiro pressupõe a ideia de impedir ou obstar, o segundo passa a ideia de criar um engodo ou burlar, mediante expediente artiloso, o caráter competitivo da licitação. Assim, são consideradas ilícitas tanto a conduta de combinar preços, com a formação de cartel (*bid rigging*), como também a de apresentar dados ou informações incorretas ou documentos material ou ideologicamente falsos. Ademais, na visão do Cade, o cartel é a infração à ordem econômica executada por meio de qualquer acordo com o “objetivo de fixar preços, dividir mercados, estabelecer quotas ou restringir produção, adotar posturas pré-combinadas em licitação pública.” (BRASIL, 2016, p. 14).

A consumação do ilícito se dá diante da constatação da ocorrência de prejuízo ao caráter competitivo da licitação, de modo que, se por um acaso alguns licitantes ajustarem previamente os preços a serem ofertados à Administração Pública, mas um outro que não fazia parte do acerto se sagrar vencedor por preço abaixo daquele praticado no mercado, o ilícito em questão não estará consumado, podendo, dependendo do caso concreto, ficar configurada apenas a tentativa (inciso III do art. 7º da Lei nº 12.846/2013).

Acrescente-se que, assemelhando-se ao que ocorre em seu congênere de natureza penal – o crime previsto no art. 90 da Lei de Licitações (BRASIL, 1993)<sup>11</sup> –, o ilícito estará consumado independentemente da causação de prejuízo econômico para o Poder Público ou do enriquecimento de qualquer dos envolvidos, bastando, para tanto, a simples ruptura do caráter competitivo entre os licitantes interessados em contratar pela via do ajuste, combinação ou qualquer outro expediente entre eles estabelecido.

Nesse contexto, a jurisprudência antitruste brasileira tem classificado o conluio com intuito de fraudar licitações como cartel clássico, sendo, assim, a conduta investigada como um ilícito por objeto. A autoridade entende, predominantemente, que a caracterização do ilícito por objeto independente dos potenciais efeitos decorrentes da conduta, isto é uma vez que há prova da existência do acordo, existe a caracterização do ilícito (SANTOS, 2017). Neste mesmo entendimento de aplicação da regra per se, a autoridade brasileira entende que, restando provas da existência material do cartel, não se analisam os potenciais efeitos da conduta para a condenação (SANTOS,

<sup>11</sup> Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação: Pena – detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

2017).

É interessante notar, por fim, que o ilícito pode restar configurado por uma ação isolada de pessoa(s) jurídica(s), sem a intervenção de qualquer agente público, mas, se houver a participação colusiva deste, será ele enquadrado na Lei de Defesa da Probidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), enquanto a pessoa jurídica responderá por este ilícito da Lei nº 12.846/2013.

Assim, os mesmos sujeitos à responsabilização por atos ilícitos antitruste, quais sejam, pessoas físicas e jurídicas de direito público ou privado, e quaisquer associações de entidades podem também estarem simultaneamente sujeitos à diferentes diplomas legais que podem igualmente repreendem a prática de cartéis.

Nessa esteira, a ora chamada *Responsabilização 360°*, ou seja, a abordagem multidisciplinar no combate aos cartéis – sejam cartéis em licitações públicas ou não – pressupõe, além da persecução pública, realizada por entidades públicas (como o Cade, e o Ministério Público) para a proteção do interesse público nos termos da Constituição, a persecução privada. Tal *private enforcement* traz o conceito da responsabilização civil dos *cartelistas* sob a perspectiva de direitos subjetivos dos particulares, aqueles que foram vítimas do cartel. É desse *private enforcement* que deriva a indenização civil perante o Poder Judiciário das vítimas afetadas pela prática de cartéis.

O estrito cumprimento das regras de defesa da concorrência não visa apenas à proteção do bom funcionamento dos mercados e da economia, no sentido objetivo de proteção da concorrência, mas salvaguarda também direitos subjetivos dos particulares.

Nesse viés, enquanto a atuação das autoridades públicas tem uma função majoritariamente repressiva; a persecução privada tem uma função essencialmente retributiva, ou seja, ressarcir os prejudicados dos danos a eles, individualmente (em oposição à economia ou ao mercado) causados, ocorrendo, sobretudo, através de ações de reparação de danos concorrenciais.

## **6. A RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL MEDIANTE AS NORMAS DO PRIVATE ENFORCEMENT (LEI N.º 14.470/22)**

Ainda sobre a persecução privada, vale registrar recentes avanços na responsabilização civil pelos danos de cartel a partir Lei nº 14.470/22 que altera previsões importantes da Lei nº 12.529/11 e em vigor desde sua promulgação aos 17 de novembro de 2022. As alterações a seguir destacadas são relevantes pois, efetivamente, resolvem muitas das questões processuais controversas em relação às ações de reparação de danos concorrenciais, além de preverem ferramentas para incentivar que ações desse tipo sejam propostas.

- (i) a fixação de marcos para o cálculo do prazo prescricional: a pretensão da reparação de danos concorrenciais prescreverá em cinco anos a partir da publicação da decisão final do processo administrativo pelo Cade. Essas alterações endereçam intensas discussões a respeito da prescrição, especialmente sobre seu termo inicial;
- (ii) a regulação da chamada defesa de repasse de sobrepreço (*passing-on defense*): não se presumirá o repasse de sobrepreço nos casos de cartel, cabendo aos réus das ações indenizatórias o ônus processual de comprovar



- sua ocorrência em relação a outros elos da cadeia produtiva (por exemplo, aos consumidores finais);
- (iii) a previsão de que os prejudicados por cartéis terão direito a ressarcimento em dobro pelos danos sofridos. Em relação a signatários de acordos com o Cade, haverá incidência de danos simples (e não em dobro), buscando-se reduzir sua exposição *vis-à-vis* à dos demais participantes da conduta que não tenham colaborado com a autoridade;
  - (iv) Ainda no intuito de preservar os lenientes e signatários de termos de cessação de conduta (TCC), a nova lei afasta a sua responsabilidade solidária pelos danos causados pelos demais autores da infração à ordem econômica; e
  - (v) A decisão administrativa do Cade será apta a fundamentar a concessão de tutela de evidência nas ações reparatórias.

Espera-se que com esses avanços legislativos, as ações reparatórias por danos de cartéis, atualmente insipientes, cresçam significativamente e possam acompanhar às tendências mundiais.

## 7. CONCLUSÕES

O diagnóstico, constatado a partir do exame da coletânea de precedentes, evidencia o Cade protagonizando a responsabilização jurídica holística dos *cartelistas*. Em 80% dos 20 casos de condenação em cartéis em licitações públicas, o Cade discute a “Responsabilização 360°”, pela qual que encoraja diversos agentes públicos e privados (Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, agências reguladoras e empresas públicas – como no caso dos Correios–, bem como os próprios afetados pelas condutas e suscetíveis a pleitear algum tipo de reparação de danos) a avaliarem a incidência de sua correspondente e competente responsabilização.

O estudo observa que, no que toca à sua competência na esfera concorrencial, o Cade é autônomo e sério para resolver os seus próprios assuntos, sancionando os *cartelistas* com o rigor de sua Lei, resultando em multas aplicadas de 2,5 bilhões de reais. E mais: vale-se do multifacetado ordenamento jurídico aplicável que prevê sanções de várias ordens, para assumir dura posição de combate ao cartel de forma *panorâmica*, vez que enxergando a necessidade de uma ampla responsabilização dos infratores como um todo, invoca a possibilidade de outras respostas sancionadoras à prática de cartel, a penal, outras administrativas e as civis. Entende-se que tal atuação além de estar enquadrada dentro do sistema jurídico brasileiro é salutar, pois salvaguarda, de um lado, os direitos do maior titular dos bens jurídicos protegidos pela lei 12.529, a coletividade e, de outro, os direitos de terceiros, afetados pela conduta infratora.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Mariana Tavares de; CHEDE, Marcio Benvença. Repressão a Cartéis em Múltiplas Jurisdições. In: MARTINEZ, Ana Paula (org.). **Temas Atuais de Direito da Concorrência**. São Paulo: Singular, 2012. p. 223-242.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo nº 08012.009732/2008-01**. Interessados: Procuradoria da República no Município de Resende - Estado do Rio de Janeiro, Santa Maria Comércio e Representação Ltda. [...]. Relatora: Conselheira Paula Azevedo, 16 de dezembro de 2020. SEI 0818222. Disponível em: <https://bit.ly/3D82pBM>. Acesso em: 16 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo nº 08700.011835/2015-02**. Representante: Sencinet do Brasil LTDA (nova denominação de BT Brasil LTDA.). Representados: Claro S.A., Oi Móvel S.A., Telefônica Brasil S.A. Relator: Conselheira Paula Azevedo, 15 de junho de 2022a. SEI 1063282. Disponível em: <https://bit.ly/3rhN3YJ>. Acesso em: 16 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo nº 08700.007278/2015-17**. Representante: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero). Representados: Alimentare Serviços de Restaurante e Lanchonete Ltda., Boa Viagem Cafeteria Ltda., Confraria André Ltda., Delícias da Vovó Ltda., Ventana Manutenção e Serviços Ltda., Cesar Giacomini Evangelista Kinaki, Christian dos Santos Marques Motta, Fabiano Luis Gusso, Gustavo Locks de Pauli, Hugo Evangelista Kinaki, Jean Diego Brunetta, Juliana Osorio Saul e Vitor Hugo dos Santos. Relator: Conselheiro Sérgio Costa Ravagnani, 20 de abril de 2022b. SEI 1102297. Disponível em: <https://bit.ly/46ExpqD>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Cartilha do Cade**. Brasília: CADE, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3rg3phq>. Acesso em: 16 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Combate a Cartéis em Licitações**: Guia prático para agentes de contratação. Brasília: CADE, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3Xw6Uzf>. Acesso em: 16 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Guia de Combate a Cartéis em Licitação**. Brasília: CADE, 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/3ivMNB7>. Acesso em: 16 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Voto do Relator no Processo Administrativo nº 08700.000269/2018-48**. Interessados: Poder Judiciário - 16ª Vara da Justiça Federal no Ceará, Brito Construções Ltda., CAENGE - Cariri Engenharia Ltda. [...]. Relator: Conselheiro Gustavo Augusto de Lima, 15 de março de 2023. SEI 1202605. Disponível em: <https://bit.ly/3rrzJRO>. Acesso em: 19 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; [...] e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3MPmPDV>. Acesso em: 15 nov. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.666/93 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1993.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Roteiro de Atuação**: Combate a Cartéis. Brasília: MPF, 2019b.



Disponível em: <https://bit.ly/3NtQOlh>. Acesso em: 12 nov. 2022.

CONNOR, John M.; BOLOTOVA, Yuliya. Cartel overcharges: Survey and meta-analysis. **International Journal of Industrial Organization**, [S. l.], v. 24, n. 6, p. 1109-1137, 2006. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=788884](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=788884). Acesso em: 12 nov. 2016.

JOHNSTON, Michael. **Syndromes of Corruption: wealth, Power and Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2010.

MARTINEZ, Ana Paula. **Repressão a Cartéis: Interface entre Direito Administrativo e Direito Penal**, 2013.

NETTO, Vladimir. **Lava Jato: o juiz Sergio Moro e os bastidores da operação que abalou o Brasil**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas**. Paris: OCDE, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3NSIYV0>. Acesso em: 2 nov. 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Fighting Hard Core Cartels: Harm, Effective Sanctions and Leniency Programmes**. Paris: OCDE, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/44oisqv>. Acesso em: 12 nov. 2016.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Infrações e sanções administrativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

SANTOS, Flávio 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, n. 2, p. 121-122, 2017.

WERDEN, Gregory J. Essays on Consumer Welfare and Competition Policy. **SSRN**, 2009). Disponível em: <https://bit.ly/44gww1i>. Acesso em: 12 nov. 2016.