

# 10

## CARTÉIS EM LICITAÇÕES PÚBLICAS: ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO CADE ENVOLVENDO A PENA DE PROIBIÇÃO DE PARTICIPAR EM LICITAÇÕES PÚBLICAS<sup>1</sup>

*Cartels in public procurement: Analysis of Cade jurisprudence involving the penalty of suspension from participating in public tenders*

Ivan Lago Mariotto<sup>2</sup>

Fundação Getúlio Vargas (FGV) – São Paulo/SP, Brasil

### RESUMO ESTRUTURADO

**Contexto:** Os cartéis em licitações públicas estão entre as infrações mais graves à ordem econômica previstas na Lei de Defesa da Concorrência (LDC) e têm ganhado maior relevância nos últimos anos. Dentre as penas previstas na LDC para infrações à ordem econômica está a proibição de participar em licitações públicas por período não inferior a 5 anos, prevista em seu art. 38, II.

**Objetivo:** O artigo analisou a jurisprudência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), com o objetivo de identificar quais foram os critérios utilizados para justificar a aplicação dessa sanção nas decisões proferidas, bem como a forma pela qual esses critérios foram empregados. A partir disso, buscou-se constatar se há coerência e segurança jurídica na jurisprudência do Tribunal do Cade quanto aos critérios discutidos na aplicação dessa pena.

**Método:** O artigo foi estruturado a partir de uma análise de jurisprudência, com enfoque nos elementos das decisões analisadas. O recorte jurisprudencial foi temático e temporal, considerando as condenações pela proibição de licitar determinadas pelo Cade entre os anos 2007 e 2022. A pesquisa de casos foi feita por meio de busca textual na página de pesquisa pública do Cade, no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), e de pedidos de acesso à informação feitos por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

**Conclusão:** Como resultado, foi possível identificar que apenas 55% das decisões pela aplicação dessa pena foram acompanhadas de algum critério, não havendo uniformidade nos critérios empregados nas decisões. Foram identificados 7 critérios diferentes, que podem ser classificados como positivos ou negativos. Alguns deles trazem ainda problemas e questões relevantes na maneira em que foram

**Editor responsável:** Prof. Dr. Luis Henrique Bertolino Braidó, 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:** 27/07/2023 **Aceito em:** 06/11/2023 **Publicado em:** 21/12/2023

2 É advogado no Mello Torres Advogados, atuando na área de direito concorrencial e proteção de dados. Bacharel em Direito na Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP). **E-mail:** [ivan.mariotto@gmail.com](mailto:ivan.mariotto@gmail.com)

**Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/0797268434944959> **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0006-6566-4897>



aplicados.

**Palavras-chave:** Direito da Concorrência, Cartel em Licitação, Proibição de Participar em Licitações, Cade, Lei de Defesa da Concorrência.

## STRUCTURED ABSTRACT

**Context:** Cartels in public procurement (bid rigging) are among the most serious antitrust violations established in the Brazilian Antitrust Law (LDC) and have gained greater relevance in recent years. Among the penalties fixed in the LDC for antitrust infractions is the suspension from participating in public tenders for a period of not less than 5 years, provided in its article 38, II.

**Objective:** The present article analyzed the jurisprudence of the Brazilian Antitrust Authority (Cade), in order to identify the criteria used to justify the imposition of this sanction in the decisions rendered, as well as the way in which these criteria were applied. From this, it was possible to verify if there is coherence and legal certainty in CADE's jurisprudence regarding the criteria discussed in the application of this penalty.

**Method:** The article was structured from an analysis of jurisprudence, focusing on the elements of the analyzed cases. The precedents cut was thematic and temporal, considering the decisions for the suspension from participating in public tenders taken by CADE between 2007 and 2022. The case research was carried out through a textual search on CADE's public research page, on the Electronic Information System (SEI) and through requests for access to information made through the Citizen Information Service (SIC).

**Conclusions:** As a result, it was possible to identify that only 55% of the decisions for the application of this penalty were based in some criteria, with no uniformity in the criteria used in such decisions. Seven different criteria were identified, which can be classified as positive or negative. Some of them also bring relevant problems and issues in how they were applied.

**Keywords:** Competition Law, Cartel in Public Procurement, Suspension from Participating in Public Tenders, Brazilian Antitrust Authority – Cade, Antitrust Law.

**Classificação JEL:** L41

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Panorama geral da jurisprudência do Cade; 3. Critérios utilizados nas decisões; 4. Critérios negativos x critérios positivos; 5. Critérios empregados pelo Cade; 6. Resultados e conclusão; Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

As compras governamentais via licitação pública, em suas diferentes formas, desempenham um papel de suma importância na economia nacional. Segundo o Painel de Compras do Ministério da Economia (PAINEL..., 2023), somente no ano de 2019 cerca de R\$130 bilhões foram gastos em licitações públicas, com mais de 45 mil processos de compras públicas nessa modalidade.

O ex-presidente do Cade Alexandre Barreto afirmou, na abertura da Semana Nacional de Combate a Cartéis de 2021 (CADE, 2021), que o cartel em licitação pode ser considerado a forma mais

grave de infração à ordem econômica, pois além de gerar os mesmos danos de um cartel tradicional, resulta em prejuízos diretos ao erário. A magnitude dos prejuízos pode tomar grandes proporções. Segundo estudo realizado pela OCDE, o sobrepreço em cartéis pode superar 50% (OECD, 2002, p. 72).

A Lei de Defesa da Concorrência estabelece, em seu artigo 36, §3º, I, d (BRASIL, 2011), que acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma, preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública, caracteriza infração da ordem econômica. Nessa lógica, o Cade define cartel em licitação como o "conluio entre agentes econômicos com o objetivo de eliminar ou restringir a concorrência dos processos de contratação de bens e serviços pela Administração Pública" (BRASIL, 2019c, p. 11).

Os artigos 37 e 38 da mesma lei estabelecem as penas aplicáveis nos casos de infrações. O artigo 37 trata da aplicação de multa, que é historicamente a sanção mais aplicada pelo Cade em caso de condutas anticompetitivas (OLIVEIRA, 2020, p. 146). Já o artigo 38 prevê um rol exemplificativo<sup>3</sup> de sanções não pecuniárias, dentre as quais figura a proibição de participar em licitações públicas por um período de pelo menos cinco anos:

*Art. 38. Sem prejuízo das penas cominadas no art. 37 desta Lei, quando assim **exigir a gravidade dos fatos** ou o **interesse público geral**, poderão ser impostas as seguintes penas, isolada ou cumulativamente:*

*II - a **proibição** de contratar com instituições financeiras oficiais e **participar de licitação tendo por objeto aquisições, alienações, realização de obras e serviços, concessão de serviços públicos, na administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, bem como em entidades da administração indireta, por prazo não inferior a 5 (cinco) anos;**<sup>4</sup> (BRASIL, 2011, grifo nosso).*

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, a lei qualifica determinadas condutas como infrações administrativas com o objetivo de desestimular esses comportamentos. Logo, de um lado as sanções cumprem a função de intimidar eventuais infratores, enquanto de outro desincentivam a reincidência dos que já praticaram infrações (MELLO, 2014, p. 872, 873). É importante ainda destacar que o objetivo da sanção administrativa não compreende intentos de castigo ou represália (MELLO, 2014, p. 873), o que é um ponto importante na discussão da pena objeto deste artigo, visto que que ela pode ser capital para uma empresa, tal como será abordado a diante.

A Professora Amanda Athayde afirma que as sanções não pecuniárias podem ser vistas como uma maneira de fortalecer o *enforcement* antitruste, o que pode se dar sob três diferentes perspectivas: (i) risco de *underdeterrence*, isto é, as sanções pecuniárias não são suficientes em algumas ocasiões, devendo ser combinadas com sanções não pecuniárias para atingir níveis maiores de severidade e dissuasão; (ii) risco de *overdeterrence*, ou seja, sanções não pecuniárias podem ser utilizadas para evitar a aplicação de sanções pecuniárias, que podem ser excessivamente gravosas;

<sup>3</sup> O inciso VII do artigo garante se tratar de um rol exemplificativo ao elencar "qualquer outro ato ou providência necessários para a eliminação dos efeitos nocivos à ordem econômica".

<sup>4</sup> A Lei nº 8.884/1994 – antiga lei de defesa da concorrência – embora já tenha sido revogada pela sua sucessora de novembro de 2011, estava em vigor ao tempo dos fatos referentes a alguns dos processos aqui analisados, tendo sido utilizada em algumas das decisões. Com redação praticamente idêntica à LDC atual, seu artigo 24, II, também prevê a penalização pela proibição de participar de licitações por prazo não inferior a cinco anos. Portanto, ambos os diplomas legais dispõem da mesma maneira acerca desta matéria (BRASIL, 1994).

e (iii) perspectiva geral, pois as penas não pecuniárias possibilitam reestruturações na dinâmica competitiva dos mercados (ATHAYDE, 2022, p. 19, 27).

Com base na análise de casos feita para a elaboração do presente artigo, verificou-se a perspectiva adotada pelo Tribunal do Cade é a do risco de *underdeterrence*, isto é, aplicar a pena de proibição temporária de licitar em casos que seriam considerados mais graves. Justamente nesse sentido, o atual Presidente do Cade Alexandre Cordeiro e o ex-Superintendente-Geral Eduardo Frade afirmam que as penas não pecuniárias são exemplos de meios adicionais de dissuasão (CORDEIRO; RODRIGUES, 2018, p. 35). Ainda, de acordo com o Guia de Combate a Cartéis em Licitação do Cade, a proibição de participar de licitações públicas é "uma das punições mais severas que o Cade pode aplicar, quando se trata de cartéis em licitações" (BRASIL, 2019c, p. 15).

Conforme o *caput* do artigo 38 da LDC, os parâmetros que devem ser utilizados para determinar a condenação ao cumprimento das penas elencadas em seus incisos – dentre as quais figura a proibição de licitar – são a “gravidade dos fatos” e o “interesse público geral”. Ambos são conceitos bastante abertos, trazendo um grande grau de subjetividade na aplicação dessas sanções. Nesse contexto, cabe analisar a jurisprudência do Cade na interpretação do artigo 38, II, e em especial na aplicação dessa pena, a fim de identificar se existe algum conjunto de critérios que é utilizado pelo Tribunal do Cade, a fim de trazer um nível maior de exatidão e previsibilidade à aplicação pena de proibição de licitar.

## 2. A APLICAÇÃO DA SANÇÃO POR OUTROS ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS

Antes de analisar a jurisprudência do Cade em relação a essa matéria, vale destacar que os ilícitos praticados no âmbito de licitações públicas podem ser alvo de sanções em outras esferas e por outras autoridades. Além de infrações concorrenciais, cartéis em licitação configuram crime, conforme o art. 4º, II, da Lei nº 8.137/1990 (BRASIL, 1990), e atos lesivos à administração pública nacional, nos termos do art. 5, IV, a, da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) (BRASIL, 2013b).

O cartel em licitação também pode estar associado a uma outra espécie de infração administrativa: a fraude a licitações. A fraude a licitações está prevista no art. 5º IV, d, da Lei Anticorrupção, no art. 155, IX, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) (BRASIL, 2021c)<sup>5</sup> e ainda no art. 46 da Lei nº 8.443/1992 (Lei do TCU) (BRASIL, 1992b). Embora o cartel em licitação e a fraude a licitação possam ocorrer de forma concomitante, trata-se de institutos jurídicos diferentes.

A fraude a licitação consiste em ato arditoso, enganoso, de má-fé, com objetivo de lesar ou ludibriar, ou de se furtar a cumprir um dever previsto na lei ou no instrumento convocatório da licitação (BRASIL, 2019c, p. 52). Dessa forma, a fraude a licitação pode ocorrer sem que haja um arranjo anticompetitivo, podendo inclusive ser praticada de forma unilateral, diferente do cartel.

Embora a fraude se diferencie do cartel, ela também pode ser objeto da pena de proibição de participar em licitações, que pode ser aplicada por outros órgãos além do Cade. A Nova Lei de Licitações (BRASIL, 2021c), a Lei do TCU (BRASIL, 1992b) e a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade) (BRASIL, 1992a) também preveem a proibição de participar em licitações, seja pela figura da suspensão de participação em procedimentos licitatórios, seja pela declaração de inidoneidade para licitar, que

---

5 A Nova Lei de Licitações também prevê a fraude a licitações como crime, em seu art. 337-I.

gera efeitos semelhantes.<sup>6</sup>

Dessa forma, os tribunais de contas e os órgãos da administração pública que realizam contratações públicas também podem aplicar essa sanção. Disso surge uma discussão envolvendo o princípio do *ne bis in idem*, segundo o qual ninguém deve ser sancionado mais de uma vez em decorrência do mesmo fato (MENDES; BUONICORE; DE-LORENZI, 2022, p. 2). Trata-se de princípio oriundo do direito penal, cuja aceitação na esfera administrativa – no sentido de vedar a imposição de sanções por diferentes órgãos e entidades da administração pública – é objeto de grandes discussões (SUNDFELD; NEVES, 2023, p. 61).

No caso do cartel das lanchonetes de aeroportos (BRASIL, 2022c) algumas defesas apresentaram preliminares alegando a configuração de *bis in idem*, uma vez que a Infraero já havia aplicado as penalidades de multa e descredenciamento do Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (SICAF)<sup>7</sup>, em razão do mesmo conluio objeto do processo administrativo no Cade. No entanto, o Cade rejeitou essa preliminar, arguindo que um mesmo ato praticado por um agente pode resultar em consequências diversas por violação a diferentes dispositivos legais, que por sua vez tutelam bens jurídicos distintos. Nesse sentido, o escopo de atuação do Cade não deve ser confundido com o das demais autoridades da administração pública no âmbito da repressão a infrações praticadas em licitações públicas, não se podendo falar em *bis in idem* em situações desse tipo.

### 3. PANORAMA GERAL DA JURISPRUDÊNCIA DO CADE

A determinação dos critérios para a aplicação de uma pena é fundamental do ponto de vista da segurança jurídica e da previsibilidade. Logo, frente à falta de clareza nos parâmetros previstos no *caput* do artigo 38 da LDC, cabe buscar na jurisprudência do Cade quais são os critérios utilizados nas decisões.

No entanto, nos 20 casos analisados não foi constatado um critério único e bem definido para determinar a condenação de proibição de participar em licitações. Em geral, os critérios empregados variaram conforme cada situação e de acordo com o Conselheiro-Relator do processo administrativo.

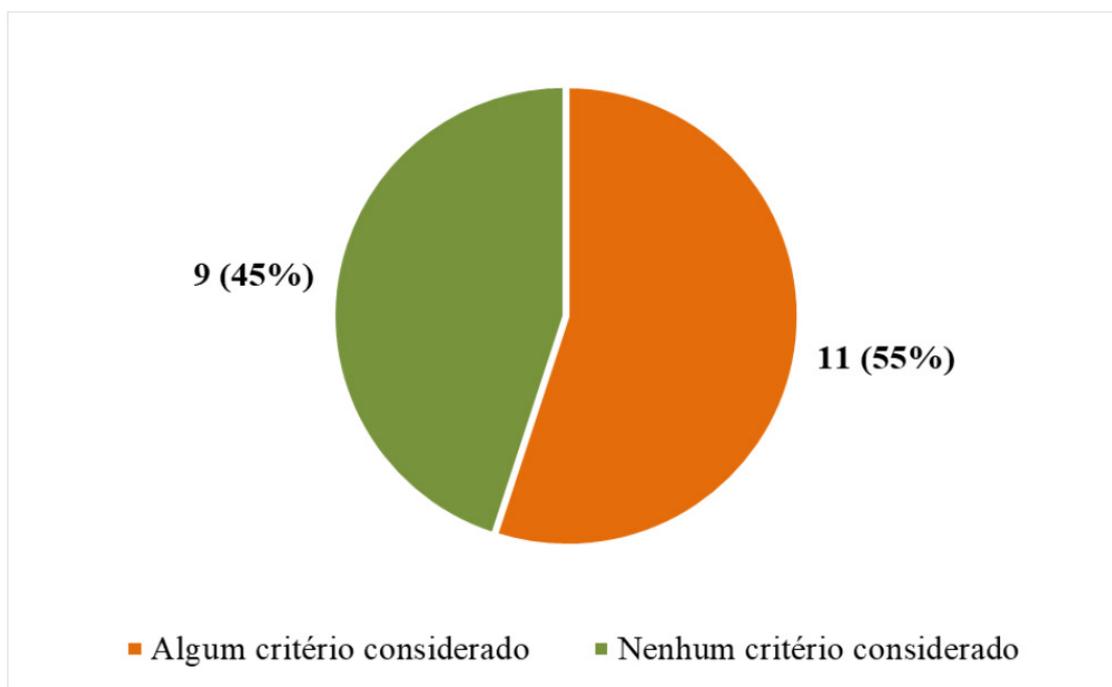
Nem todas as decisões contaram com votos que discutiram critérios. Nesses casos os Conselheiros se limitaram a determinar a aplicação da referida pena, sem fazer nenhuma explicação acerca dos seus motivos, ou se limitando a citar o texto da lei. As decisões que não envolveram discussão de nenhum tipo de critério claro representam 45% dos casos analisados:

6 Os dois institutos possuem diferenças em relação à sua duração e abrangência, mas ambos possuem como resultado final em comum a impossibilidade do sancionado em participar de procedimentos licitatórios.

7 O que trazia consequências semelhantes à proibição de participar em licitações.



Gráfico 1 – Discussão de algum critério da decisão



Fonte: elaboração própria.

#### 4. CRITÉRIOS UTILIZADOS NAS DECISÕES

Nos casos em que algum critério foi considerado na determinação da proibição de participar em licitações, os seguintes critérios foram identificados: (a) o exercício da liderança do cartel; (b) o nível de participação do Representado na conduta; (c) os possíveis efeitos concorrenciais da proibição no mercado afetado; (d) o nível de importância para a sociedade do mercado afetado pelo cartel; (e) os efeitos da proibição para os Representados condenados; (f) o número de licitações afetadas pelo conluio; e (g) a classificação do cartel como hard core.

Tabela 1 – Casos em que o Cade condenou pela proibição de licitar

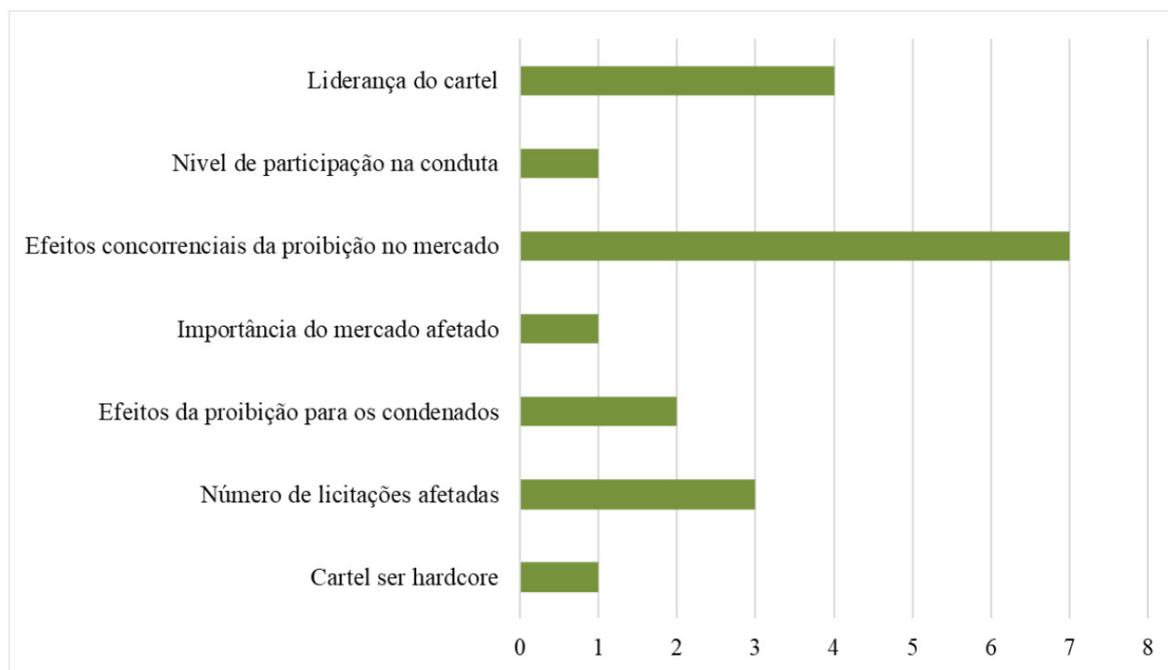
Casos em que o Cade condenou pela proibição de licitar		
Número do processo	Segmentos afetados	Crítérios discutidos
08012.010022/2008-16	Merendas escolares	Nenhum.
08700.004455/2016-94	Materiais escolares e de escritório	Nenhum.
08700.004617/2013-41	Trens e metrô	Liderança do cartel; e efeitos concorrenciais da proibição no mercado
08012.009732/2008-01	Unidades Móveis de Saúde	Cartel ser hardcore
08012.008850/2008-94	Lavanderias de hospitais	Liderança do cartel; e efeitos concorrenciais da proibição no mercado

08012.008507/2004-16	Próteses ortopédicas	Importância do mercado afetado; e número de licitações afetadas
08012.006199/2009-07	Materiais de pintura e hidráulicos	Nenhum
08012.009611/2008-51	Portas de segurança giratórias	Efeitos concorrenciais da proibição no mercado; e número de licitações afetadas
08012.010932/2007-18	Mangueiras marítimas	Efeitos concorrenciais da proibição no mercado; efeitos da proibição para os condenados; e número de licitações afetadas
08012.006130/2006-22	Serviço de manutenção predial	Liderança do cartel; e efeitos concorrenciais da proibição no mercado
08012.001826/2003-10	Serviço de vigilância	Efeitos concorrenciais da proibição no mercado; e importância do mercado afetado
08012.008821/2008-22	Remédios antirretrovirais	Nível de participação na conduta
08700.006551/2015-96	Serviços de manutenção preventiva e corretiva em veículos	Nenhum
08700.011276/2013-60	Portas de segurança detectoras de metais	Nenhum
08012.001003/2000-41	Combustíveis	Liderança do cartel
08700.007278/2015-17	Serviço de cafeteria em aeroportos	Nenhum
08700.004248/2019-82	Aluguel de equipamentos e veículos	Nenhum
08012.003706/2000-98	Serviços médico-hospitalares	Efeitos concorrenciais da proibição no mercado
08012.001099/1999-71	Emplacamento e lacração de veículos	Nenhum
08012.005882/2008-38	Sal marinho	Nenhum

Fonte: elaboração própria.



Gráfico 2 - Número de casos em que cada critério foi discutido



Fonte: elaboração própria.

## 5. CRITÉRIOS NEGATIVOS X CRITÉRIOS POSITIVOS

É possível dividir os sete critérios identificados nas decisões do Tribunal do Cade em dois grupos quanto à maneira como eles foram apresentados<sup>8</sup> nos casos analisados.

A primeira parte dos critérios pode ser classificada como “critérios negativos”, de modo que a sanção só pode ser aplicada se a condição por eles imposta não estiver presente. Esses critérios não costumam ser capazes de motivar, isoladamente, a condenação pela proibição de licitar, mas funcionam como uma espécie de autorização para que a possibilidade de aplicar a sanção possa ser admitida.

Exemplos de critérios que podem ser enquadrados como negativos são (i) o critério dos efeitos concorrenciais da proibição no mercado afetado; e (ii) o critério dos efeitos da proibição para os Representados condenados. Ambos partem da premissa de que a proibição não deve ser determinada caso seja constatada alguma dessas situações, isto é, efeitos nocivos para a concorrência ou efeitos demasiadamente danosos para as pessoas condenadas. Por outro lado, a mera ausência dessas condições não é capaz de, isoladamente, autorizar a condenação, sendo ainda necessário que algum outro critério seja aplicado.

A partir disso há o segundo grupo, formado pelos “critérios positivos”. De forma distinta, os critérios positivos não identificam em quais casos a sanção não pode ser aplicada, mas em quais ela deve ser aplicada. São critérios que estabelecem condições que, quando cumpridas, devem resultar no emprego da pena.

<sup>8</sup> Nem sempre esses critérios foram de fato utilizados para fundamentar a aplicação da sanção, mas foram discutidos em alguma medida. O critério dos efeitos da proibição para os condenados, por exemplo, foi somente discutido, sendo trazido apenas na fase recursal e não tendo pautado a decisão do Tribunal do Cade.

Exemplos de critérios positivos são (i) o critério da liderança; e (ii) o critério do cartel ser hardcore, por meio dos quais se num caso for constatada liderança do cartel, ou características que permitam a classificação daquele cartel como sendo hardcore, então deve haver condenação pela proibição de participar de licitações públicas.

Tabela 2 – Critérios negativos x critérios positivos

<b>Critérios Negativos</b>	<b>Critérios Positivos</b>
Efeitos concorrenciais da proibição no mercado	Liderança do cartel
Efeitos da proibição para os condenados	Nível de participação na conduta
	Importância do mercado afetado
	Número de licitações afetada
	Cartel ser hardcore

Fonte: elaboração própria

Os critérios negativos respondem à pergunta: “é possível discutir a aplicação da pena?”. Enquanto isso, os critérios positivos respondem ao questionamento: “a pena deve ser aplicada?”

A classificação de critérios entre negativos e positivos não é trivial. Tal divisão facilita o balanceamento entre dois princípios. De um lado, a livre iniciativa, ligada à ideia de garantir uma intervenção mínima do Estado na dinâmica concorrencial do mercado, o que dialoga com os critérios negativos. Do outro, a defesa da concorrência, que envolve a intervenção estatal na dinâmica concorrencial do mercado, a fim de preservar a concorrência, o que dialoga com os critérios positivos. Nos dois casos, o Cade tem por objetivo estimular a livre concorrência, mas de maneiras diferentes. Classificar os critérios dentro desses dois grupos distintos auxilia na ponderação entre esses dois princípios constitucionais<sup>9</sup> que guiam o direito da concorrência.

## 6. CRITÉRIOS EMPREGADOS PELO CADE

### a. Critério da liderança no cartel

Quatro dos casos analisados<sup>10</sup> apresentaram como critério de aplicação da sanção a posição de liderança de um ou mais Representados na conduta. Em todas essas ocasiões, a liderança apareceu como a justificativa principal que motivou a penalização. A motivação dos Conselheiros parece ter sido estabelecer uma penalização diferenciada para o agente que liderou o cartel, tanto por considerar que a liderança implica em uma conduta mais grave, quanto por ser um meio de dissuasão da conduta, desestimulando que se assuma a posição de liderança em conluíus, como será explorado abaixo.

<sup>9</sup> A livre concorrência está expressa no art. 170, IV, e a defesa da concorrência é prevista no art. 173, § 4º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

<sup>10</sup> Processos Nº 08700.004617/2013-41 (BRASIL, 2019a), 08012.008850/2008-94 (BRASIL, 2016b), 08012.006130/2006-22 (BRASIL, 2017) e 08012.001003/2000-41 (BRASIL, 2013a).



Exceto no caso do cartel dos combustíveis<sup>11</sup>, esse critério acompanha algum tipo de análise ligada ao risco de redução da concorrência, aplicando-se conjuntamente o critério dos efeitos concorrenciais da proibição no mercado, o que será abordado no item c. Afinal, para ter a capacidade de controlar os preços de um mercado, o cartel precisa envolver agentes econômicos com poder de mercado, que juntos detêm parcela considerável de *market share*. Dessa forma, caso a proibição seja aplicada a todos os agentes econômicos que participaram do conluio, o mercado poderá sofrer com um excesso de demanda não absorvida pelos concorrentes remanescentes, de modo a prejudicar os consumidores. Essa foi a justificativa que acompanhou a condenação no cartel dos trens e metrô, nos termos do voto do Conselheiro João Paulo de Resende:

*Contudo, entendo que sua aplicação disseminada a todas ou mais empresas geraria o efeito contrário do pretendido. Isso porque, embora ela tenha a função de proteger as finanças do Estado e conferir legitimidade aos processos de contratação levados adiante pelos governos, sua aplicação de forma imprudente pode entrar em conflito com o objetivo do ente público contratante de conseguir o melhor fornecedor ao melhor preço, especialmente em economias menores e dependendo do mercado em questão, considerada a já alta concentração nestes mercados, isso porque poderá acarretar uma diminuição do número de empresas qualificadas para participar como licitantes a um nível anticompetitivo (BRASIL, 2019a).*

Nessa lógica, a penalização dos líderes é vista em alguns casos como sendo uma solução intermediária. Isso se deve ao fato de que de um lado ela supre a necessidade de trazer punições adicionais para casos de cartéis em licitações públicas – fundamento *underdeterrence* –, enquanto do outro ela não prejudica a concorrência no mercado, já que apenas os líderes serão impedidos de licitar pelo período determinado. Assim, a sanção equilibraria muito bem esses interesses.

A aplicação dessa pena aos líderes do cartel também é sustentada por justificativas comportamentais. Isso foi feito no voto condutor proferido pelo Conselheiro Alexandre Cordeiro, no cartel das lavanderias hospitalares<sup>12</sup>. O Conselheiro sustentou que, após ficar um período sem participar de licitações, o agente econômico que sofreu a punição terá como objetivo recuperar a parcela do mercado que antes detinha. Esse objetivo desestimularia a participação da empresa em novos conluios, uma vez que isso impediria que seu *market share* crescesse em relação aos concorrentes. Por isso, essa medida estimularia que o agente punido agisse em prol da concorrência futuramente, visto que ela seria a única maneira da empresa reconquistar sua participação no mercado em questão.

Na mesma ocasião, Alexandre Cordeiro afirma existir um efeito dissuasório ligado à sanção. Constatação parecida também foi feita no cartel da manutenção predial<sup>13</sup>, no voto do Conselheiro Paulo Burnier. O referido efeito dissuasório seria fruto do risco percebido pelas empresas de sofrer essa sanção, caso venham a liderar cartéis. Nessa lógica, haveria um forte desestímulo à tomada de liderança em conluios desse tipo. Disso pode decorrer dois resultados possíveis: (i) na falta de uma figura de liderança, as empresas optam por não formar o cartel; ou (ii) as empresas optam por

11 Em 3 dos 4 casos. A única exceção na qual o critério foi aplicado isoladamente foi no Processo Nº 08012.001003/2000-41 (BRASIL, 2013a).

12 Processo Nº 08012.008850/2008-94 (BRASIL, 2016b).

13 Processo Nº 08012.006130/2006-22 (BRASIL, 2017).

formar o cartel mesmo sem uma figura de liderança. Neste último cenário, o cartel seria mais frágil e desorganizado, o que poderia torná-lo menos estável e até mesmo mais sujeito a ser deflagrado pelas autoridades públicas. A figura do líder é tão importante que existem cartéis que são centrados fundamentalmente na liderança de um dos membros, como os cartéis que operam com liderança de preços.

Em todos os casos houve algum esforço no sentido de comprovar, por meio de relatos de Acordos de Leniência ou Termos de Compromisso de Cessação (TCCs) e provas documentais, que a pessoa alvo da sanção de proibição de fato era a líder do respectivo cartel. A mera liderança de uma empresa em um mercado ou o fato de a empresa ter liderado um consórcio não basta para comprovar a sua posição de liderança em um conluio. Por isso, existem alguns padrões utilizados pelo Cade para identificar os líderes.

Os critérios utilizados não são totalmente uniformes, mas os seguintes aspectos costumam ser considerados indícios de liderança: (i) tomar a iniciativa de contatar os concorrentes para propor a formação do cartel; (ii) promover a divisão do mercado e estipular os principais elementos da conduta, como valores das propostas; (iii) fiscalizar o cumprimento dos termos acordados no conluio; (iv) reunir a maior parte das informações acerca do cartel na sede da empresa ou com seus funcionários; (v) sediar a maior parte das reuniões entre os participantes do cartel; e (vi) tomar decisões importantes no âmbito do cartel, como quanto à divisão do mercado e a formação dos preços. Os denominadores comuns da atuação do líder parecem ser a iniciativa de formar o conluio e o poder decisório dentro da estrutura do cartel.

Em algumas situações, a identificação dos líderes pode ser mais simples, não requerendo uma análise aprofundada. Exemplo disso foi a decisão no cartel dos trens e metrô<sup>14</sup>. Nesse caso, foram apresentados documentos que indicavam explicitamente que a Alstom liderou o conluio, como por exemplo o seguinte trecho de uma anotação de reunião que foi juntada como prova documental: “Divisão das encomendas com outros sob a chefia da Alstom”.

## b. Critério do nível de participação na conduta

Em 1 dos casos analisados – cartel dos remédios antirretrovirais<sup>13</sup> – foi utilizado o critério do nível de participação do Representado na conduta. Assim como no critério da liderança, a definição desse critério diz respeito a uma distinção identificada no comportamento de determinados Representados quando comparado com as demais pessoas condenadas.

No caso em que esse critério foi empregado, o Conselheiro-Relator Gilvandro Vasconcelos, seguido pelos outros Conselheiros do Cade, decidiu aplicar a sanção da proibição de licitar somente a duas das quatro pessoas físicas condenadas. Todavia, não apresentou qualquer explicação para isso durante o seu voto. Não obstante, analisando o capítulo da individualização das condutas do voto, é possível verificar algumas questões importantes. O esquema abaixo ilustra o cenário que existia no caso em questão:

- Condenado A: exercia posição de administrador em uma das empresas

14 Processo Nº 08700.004617/2013-41 (BRASIL, 2019a).



envolvidas e participou de combinação de preços.

- Condenado B: não exercia posição de administrador e participou de combinação de preços e lances de cobertura, além de ter de fato realizado lances de cobertura na licitação, sendo o “chefe do conluio”, já que embora não fosse administrador, detinha grande autonomia dentro da empresa<sup>15</sup>.
- Condenado C: não exercia posição de administrador e participou de combinação de preços, divisão de mercado e compartilhamento de informações concorrencialmente sensíveis, além de ter operacionalizado as estratégias anticompetitivas empreendidas.
- Condenado D: não exercia posição de liderança e participou de combinação de preços.

Os condenados A, B, C e D receberam multas em ordem decrescente. Na determinação dessas multas, o Conselheiro-Relator considerou que o Condenado A deveria pagar a multa de maior valor, por ser administrador. Já o B, valor inferior, mas ainda relevante, pois apesar de não ser administrador, chefou o conluio, tendo grande participação. Em seguida o condenado C, pois mesmo não exercendo posição de liderança, teve “intensa participação na conduta”. Por fim, o condenado D recebeu a menor multa, pois foi quem teve menor participação, além de deter menor poder decisório em relação aos demais.

Numa lógica diversa do cálculo dos valores das multas, a proibição de participar em licitações foi determinada apenas aos condenados B e C. Essa decisão demonstra algumas questões fundamentais. Em primeiro lugar, que para a aplicação dessa sanção, a posição de administrador não importa. Em segundo, que a liderança também parece não importar per se, pois embora o líder tenha sido condenado à proibição, outro participante que não era líder também o foi. Por fim, como semelhança entre os condenados B e C, é possível destacar o nível de participação deles na conduta, que é significativamente maior que os outros, considerando o número e a variedade de ações realizadas no conluio, bem como a sua importância para o cartel. O Conselheiro-Relator faz em seu voto uma lista, abaixo dos nomes dos Representados, indicando os ilícitos cometidos por cada um deles no âmbito do conluio. A lista para os condenados B e C foi muito mais extensa em relação aos demais.

A partir disso é possível extrair que, embora não tenha sido explicitamente indicado, um critério claro foi utilizado para determinar a condenação pela proibição temporária de licitar: o nível de participação do condenado no cartel.

Vale ressaltar que essa análise foi feita somente em relação às pessoas naturais. De fato, os critérios apresentados pelo Conselheiro Gilvandro Vasconcelos não seriam aplicáveis a pessoas jurídicas, uma vez que levavam em consideração a posição de administrador, que só pode ser exercida por pessoas naturais.

A adoção desse critério no caso acima suscita algumas questões significativas. Primeiro, ele não considera o papel que cada um exercia na estrutura do cartel, podendo deixar de punir o

---

<sup>15</sup> Embora aqui fique clara a posição de liderança do Condenado B na conduta, ela não foi a razão para a aplicação da pena, mas meramente um fato constatado no voto do Conselheiro-Relator. Por isso, esse caso não foi inserido no item do critério da liderança.

líder, mesmo sendo crucial para o conluio. Além disso, existe um grau relevante de subjetividade na aplicação desse critério. Não é claro qual é o volume de participação e nem quais são as condutas que podem eventualmente ter um peso maior nessa valoração, a fim de determinar que um Representado teve um grau elevado de participação na conduta que justificasse a aplicação de uma pena especial.

### c. Critério dos efeitos concorrenciais da proibição no mercado

O critério que mais apareceu, tendo sido discutido em 7 processos,<sup>16</sup> foi o dos impactos concorrenciais da proibição no mercado. É um critério que funciona como meio de legitimar a aplicação da sanção de proibição de participar em licitações, uma vez que trata de comprovar que a ausência dos *players* condenados pelo período determinado na condenação não geraria efeitos negativos para a concorrência no mercado afetado pela conduta.

Com exceção do caso do cartel dos serviços médico-hospitalares, a análise dos impactos concorrenciais da proibição apareceu junto a algum outro critério, que por sua vez assumiu um papel principal para determinar a condenação. Isso reforça a classificação desse critério como negativo. Por isso, a ausência de impactos concorrenciais negativos da saída temporária de um dos *players*, não justificaria, por si, a aplicação da penalização.

Todavia, essa não é a lógica seguida em um dos casos analisados. No cartel das portas de segurança<sup>17</sup> tal análise apareceu isoladamente, de modo que comprovada a capacidade dos ofertantes restantes do mercado de absorver a demanda existente, haveria então uma consequência automática de aplicar essa sanção a todos os Representados condenados.

É importante ainda destacar que a maneira como esse critério é apresentado nos votos dos Conselheiros varia bastante. Em algumas situações, foi feita uma análise do mercado em questão, com levantamento de estudos, *market share*, barreiras à entrada, capacidade dos concorrentes de absorver demanda e analisando as consequências possíveis da saída do *player* que se pretende punir. Já em outros, os Conselheiros se limitam a afirmar que a saída temporária da empresa alvo da sanção não causaria impactos negativos ao mercado.

No voto abaixo por exemplo, no âmbito do cartel dos vigilantes, o Conselheiro Abraham Sicsú simplesmente alega que a proibição da empresa condenada de participar em licitações não seria prejudicial à concorrência, sem apresentar nenhum tipo de demonstração ou análise para sustentar essa afirmação: “Ressalta-se que tal medida não afetará a prestação de serviços de vigilância no Rio Grande do Sul, pois existem várias outras empresas capazes de prestá-lo” (BRASIL, 2008).

Mesmo nos casos em que algum tipo de análise foi feita, não há qualquer uniformidade quanto ao seu grau de profundidade. Os dois trechos abaixo deixam isso claro. No primeiro caso, do cartel das portas de segurança giratórias, o Conselheiro Gilvandro Vasconcelos apresenta somente uma tabela fruto de “uma simples busca na internet”, contendo nome, localização e site de outras empresas que atuam no mercado afetado. Já no segundo voto, no âmbito do cartel das lavanderias hospitalares, o Conselheiro Alexandre Cordeiro desenvolve uma análise muito mais detalhada,

16 Processos Nº 08700.004617/2013-41 (BRASIL, 2019a), 08012.008850/2008-94 (BRASIL, 2016b), 08012.009611/2008-51 (BRASIL, 2022a), 08012.006130/2006-22 (BRASIL, 2017), 08012.001826/2003-10 (BRASIL, 2008), 08012.010932/2007-18 (BRASIL, 2015b) e 08012.003706/2000-98 (BRASIL, 2015a).

17 Processo Nº 08012.009611/2008-51 (BRASIL, 2022a).



contendo os possíveis cenários e seus potenciais efeitos na demanda do mercado, bem como as prováveis variações de HHI decorrentes da sanção.

**Processo Nº 08012.009611/2008-51 (BRASIL, 2022a)**

**Voto do Conselheiro-Relator Gilvandro Vasconcelos**

*Além disso, destaca-se que, antes de determinar uma medida dessa magnitude, o Cade se certificou de que, no mercado em tela, existem diversas outras empresas (que não as ora Representadas) atuantes, de modo que os consumidores não sofreriam com falta de oferta de PSDMs. Por meio de uma simples busca na internet, este Conselho verificou vários outros agentes espalhados por todo o Brasil que poderiam suprir a demanda pelo produto, tais como:*

<b>Empresa</b>	<b>Localização</b>	<b>Site</b>
Detronix	RS	<a href="http://www.detronix.com.br">www.detronix.com.br</a>
Brasil Detectores	GO	<a href="http://www.brasildetectores.com.br">www.brasildetectores.com.br</a>
Magnetec	RS	<a href="http://www.magnetec.com.br">www.magnetec.com.br</a>
DB Detectores	SP	<a href="http://www.detectoresbrasil.com.br">www.detectoresbrasil.com.br</a>
MS Sistemas de Segurança	SC	<a href="http://www.mssistemasdeseguranca.com.br">www.mssistemasdeseguranca.com.br</a>
Active Engenharia	SP	<a href="http://www.active.com.br">www.active.com.br</a>
Santana Sistemas de Segurança	MG	<a href="http://www.santanaseguranca.com.br">www.santanaseguranca.com.br</a>

**Processo Nº 08012.008850/2008-94 (BRASIL, 2016b)**

**Voto do Conselheiro Alexandre Cordeiro (voto condutor)**

*Entendo que a solução que melhor concilia os interesses públicos em questão é a imposição da sanção a apenas um dos membros do cartel, devendo recair esta escolha sobre a representada Brasil Sul em função da posição de liderança que assumiu na organização da conduta infrativa. Esta solução já foi adotada de modo unânime por este Cade no PA nº 08012.001003/2000-41 – cartel de postos de combustíveis de Londrina –, de Relatoria Cons. Ana Frazão. No caso concreto a aplicação a sanção deste tipo tende a assegurar redução do HHI ao redor de 2.200 pontos, variação negativa em torno de 600 pontos em relação ao que existia à época do cartel. Nos dois capítulos seguintes detenho-me em sustentar as vantagens que a medida poderia trazer para fomentar rivalidade no mercado em questão, bem como em demonstrar a inequívoca liderança da empresa que julgo merecedora de sanção mais gravosa que as demais.*

*[...] No caso concreto, em virtude da proibição de contratar com a Administração Pública imposta à Brasil Sul, o mercado de licitações para serviços de lavanderia hospitalar na região metropolitana do Rio de Janeiro apresentará crescimento singular de demanda para as empresas remanescentes no mercado.*

*[...] Igualmente, estando a Brasil Sul provisoriamente fora do mercado gerado pelas novas compras públicas, por força de punição estatal, terá que ocupar seu parque instalado e pressionará as margens das rivais que atendem demanda privada, dificultando qualquer acordo parcial ou global. Por fim, tendo sucesso em uma nova estratégia deste tipo, poderá constituir ameaça de desestabilização de qualquer*

*tentativa de acordo nas demandas de compras públicas, vez que desejará reocupar share ao final do período de proibição.*

No caso do cartel das mangueiras marítimas (BRASIL, 2015b), esse critério foi trazido para discussão no Tribunal do Cade por iniciativa da defesa (foi o único desses casos em que isso ocorreu). Após oposição de Embargos de Declaração por parte da defesa, alegando que a condenação pela proibição de licitar prejudicaria a concorrência no mercado, a Petrobrás – compradora de mangueiras marítimas – enviou petição ao Cade apresentando uma série de informações acerca da dinâmica do mercado. Com base nessas informações, o Tribunal do Cade considerou que existiam outros fornecedores com capacidade instalada suficiente para absorver a demanda de fornecimento de produtos, de modo que a saída das empresas condenadas não traria impactos negativos à concorrência no mercado. Essa solução trouxe uma análise de mercado diferenciada, visto que não foi feita por meio de pesquisas na internet e nem por meio de estudos técnicos do Cade. Em contraste, ela foi guiada por dados e esclarecimentos fornecidos pela própria compradora das licitações, que além de ter profundo conhecimento e acesso a informações importantes acerca do mercado afetado, possui grande interesse em promover um ambiente competitivo.

A análise dos efeitos concorrenciais da saída de um dos competidores do mercado é de suma importância, uma vez que retirar empresas responsáveis por parcelas relevantes da oferta pode gerar efeitos opostos dos pretendidos. Segundo o relatório da OCDE *Collusion and Corruption in Public Procurement*, essa pena pode gerar um efeito paradoxal de redução do número de participantes potenciais de licitações a um nível não competitivo (OECD, 2010, p. 13). A redução da oferta em um mercado faz com que o preço de equilíbrio aumente, prejudicando o consumidor, que no caso de mercados de licitações é a própria administração pública. Mesmo que os ofertantes remanescentes consigam absorver as lacunas deixadas pelos competidores que foram proibidos de licitar, suprimindo a demanda do mercado, existem outros problemas. Isso ocorre porque mercados que possuem um universo pequeno de vendedores têm como características rivalidade menor entre seus concorrentes – podendo ser classificados como mercados oligopolistas – e maiores incentivos à cooperação, o que aumenta a probabilidade de novas práticas anticompetitivas (MANKIW, 2009, p. 81, 349).

A preocupação quanto aos efeitos concorrenciais para o mercado é especialmente importante porque os mercados de licitações públicas frequentemente envolvem requisitos especiais para os participantes, como por exemplo certificações técnicas e autorizações específicas. Por isso, o número de ofertantes já costuma ser naturalmente baixo. Logo, essa análise parte do pressuposto bastante claro de que essa punição não deve ser aplicada indiscriminadamente.

Existe ainda uma questão fundamental que não foi considerada em nenhum dos casos. Mesmo que uma análise aprofundada e adequada seja feita acerca dos efeitos da saída de um ou mais *players* do mercado afetado pelo cartel, em nenhum caso houve menção a outros mercados em que as empresas condenadas atuam. A saída de um *player* do mercado afetado pelo cartel pode não gerar consequências nocivas à concorrência naquele mercado. No entanto, ela pode prejudicar a concorrência em outros mercados em que ele atua, especialmente porque é bastante comum que uma mesma companhia tenha atividades em diferentes mercados de licitações. Exemplos muito claros disso são as empreiteiras, que normalmente atuam no segmento de obras públicas em mercados diversos. Além disso, a proibição de licitar durante anos pode gerar danos imensuráveis, pois o governo pode passar a ter novas demandas de contratação de serviços públicos que ainda



não existiam ao tempo da condenação e que necessitem requisitos cumpridos por poucas empresas. Dessa forma, ao fazer uma análise que não considera os efeitos potenciais da proibição em outros mercados, o Cade também corre risco de gerar prejuízos à concorrência, mais uma vez causando efeitos contrários dos pretendidos pela autoridade antitruste.

#### **d. Critério do nível de importância do mercado afetado para a sociedade**

Em um dos casos analisados – o cartel de próteses ortopédicas<sup>18</sup> – a penalização foi decidida com base no critério do nível de importância do mercado afetado para a sociedade. A lógica parece ser a de que alguns mercados ou segmentos da economia são considerados de maior relevância para a sociedade, implicando maior interesse público e maior gravidade da conduta. Assim, quando práticas anticompetitivas ocorrem em mercados pertencentes a esses setores, elas devem estar sujeitas a penalizações mais severas.

No caso em tela, foi considerado que o fato do cartel afetar um segmento muito importante – o da saúde – justificaria a imposição da sanção da proibição temporária de licitar a todos os condenados. Ainda que não tenha sido o único critério utilizado no processo em questão,<sup>19</sup> ele parece ter sido determinante para a tomada da decisão, tendo o Conselheiro-Relator Gilvandro Vasconcelos alegado que “o presente caso trata da formação de um cartel para fraudar licitações relacionadas à saúde pública, fazendo-se necessária a aplicação de medida adicional”, em seu voto para rejeitar os Embargos de Declaração opostos pela defesa.

Esse critério traz um problema fundamental: a definição dos mercados que podem ser considerados como importantes para a sociedade e que envolvem maior grau de interesse público é fundamentalmente subjetiva. Não há qualquer lista definindo quais são os mercados que se enquadram nessa categoria e nem parâmetros objetivos para nortear uma classificação desse tipo. Tampouco existe hierarquia que valora a importância de cada mercado para a sociedade.

Por sinal, o Cade já condenou uma série de cartéis que afetaram mercados de extrema relevância para a sociedade e cuja manutenção da concorrência inegavelmente é rodeada de interesse público, sem aplicar a sanção da proibição de participar em licitações. Exemplos disso foram o cartel de tubos e conexões,<sup>20</sup> que afetou licitações para a realização de obras de saneamento básico, e o cartel dos capacitores elétricos,<sup>21</sup> que afetou licitações para a aquisição de serviços de transmissão e distribuição de energia elétrica.

#### **e. Critério dos efeitos da proibição para os condenados**

Um critério que foi abordado em 2 casos – cartel das mangueiras marítimas e cartel dos vigilantes<sup>22</sup> – foi o dos efeitos da proibição para os condenados. Trata-se de um critério cuja discussão

18 Processo Nº 08012.008507/2004-16 (BRASIL, 2014b).

19 No Processo Nº 08012.008507/2004-16 (BRASIL, 2014b) esse critério foi aplicado em conjunto com o do número de licitações afetadas pelo conluio.

20 Processo Nº 08700.003390/2016-60 (BRASIL, 2016).

21 Processo Nº 08012.001377/2006-52 (BRASIL, 2006).

22 Processos Nº 08012.010932/2007-18 (BRASIL, 2015b) e 08012.001826/2003-10 (BRASIL, 2008).

foi sempre introduzida pelas defesas dos Representados, nunca tendo sido proposto de ofício pelo Cade. Além disso, não foi admitido para afastar a aplicação da sanção em nenhum dos processos.

É muito comum que empresas que atuam em mercados de licitações públicas tenham pouca ou nenhuma atuação fora desses mercados. O segmento de construção civil é um grande exemplo disso, já que algumas empreiteiras que atuam na construção de obras públicas possuem pouca atuação no mercado privado, uma vez que a dinâmica das contratações públicas funciona de maneira diferente, reunindo empresas que estão adaptadas aos requisitos técnicos dos editais das licitações e à própria dinâmica dos certames. Dessa forma, ao ficarem impedidas de participar de licitações por ao menos cinco anos, essas empresas sofreriam quedas bruscas de faturamento, o que dificultaria bastante o próprio pagamento da multa fixada pelo Cade.

Após as defesas apresentarem esse argumento, duas diferentes reações foram identificadas por parte dos Conselheiros. A primeira é a de rejeitar a defesa com a justificativa de que a proibição temporária de licitar poderia ser suportada pela empresa alvo da sanção. Exemplo disso foi o cartel das mangueiras marítimas,<sup>23</sup> no qual o Conselheiro-Relator Márcio de Oliveira Júnior identificou que existiam outros compradores potenciais no mercado nacional além da administração pública, de modo que a empresa ainda poderia continuar exercendo suas atividades. Já a segunda reação identificada é a de rejeitar o pleito da defesa com base em argumentos pouco técnicos, como no voto do Conselheiro-Relator Abraham Sicsú em Embargos de Declaração no cartel dos vigilantes:<sup>24</sup> “para cumprir as penalidades, as empresas deveriam fazer o uso da mesma criatividade que tiveram para a construção do cartel” (BRASIL, 2008).

#### f. Critério do número de licitações afetadas pelo conluio

Em três dos casos analisados – cartéis das portas de segurança giratórias, das mangueiras marítimas e das próteses ortopédicas –,<sup>25</sup> o Cade utilizou como critério o número de licitações afetadas pelo cartel. Esse critério parte do pressuposto de que, ao atingir um número de certames considerado elevado, o conluio seria considerado mais grave e, portanto, os condenados devem ser alvo de uma pena mais severa.

No cartel das portas de segurança<sup>26</sup> a justificativa apresentada no voto do Conselheiro-Relator Gilvandro Vasconcelos para a aplicação da sanção da proibição foi bastante aberta, mas mencionou o fato dos Representados condenados terem participado de cartéis em diversos certames:

*36. Além da cominação de multa, o artigo 38, da Lei nº 12.529/2011, prevê a possibilidade de aplicação de outras sanções, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse públicos geral. Dessa forma, considerando que o cartel ora analisado ocorreu em diversas licitações, em patente prejuízo aos cofres públicos, vislumbro a necessidade de adoção de medidas adicionais para coibir tal prática.*

23 Processo Nº 08012.010932/2007-18 (BRASIL, 2015b).

24 Processo Nº 08012.001826/2003-10 (BRASIL 2008).

25 Processos Nº 08012.009611/2008-51 (BRASIL, 2022a), 08012.010932/2007-18 (BRASIL, 2015b) e 08012.008507/2004-16 (BRASIL, 2014b).

26 Processo Nº 08012.009611/2008-51 (BRASIL, 2022a).



De maneira bastante semelhante, no cartel das próteses ortopédicas,<sup>27</sup> também houve menção no voto do Conselheiro-Relator ao fato do conluio ter se dado em “diversas licitações”. Ambos os Processos tiveram como Relator o Conselheiro Gilvandro Vasconcelos, com voto proferido no mesmo ano, o que explica o emprego dessa fundamentação nos dois casos.

Um argumento relevante levantado pela defesa em Embargos de Declaração opostos no segundo caso mencionado acima foi o de que a sanção da proibição fora aplicada a todos os Representados, ainda que alguns houvessem participado de apenas um processo licitatório, enquanto outros teriam participado em todos os quatro ocorridos. No entanto, o pedido foi negado sem a individualização da conduta de cada representado.

Outra questão importante identificada foi a inexistência de um número específico de licitações, tampouco uma duração de tempo definida da conduta, para que ela requeira que a sanção em análise seja determinada. Também não se trata de uma preocupação uniforme do Cade em todos os casos, já que existem processos que envolveram dezenas de licitações<sup>28</sup> e outros que envolveram apenas uma,<sup>29</sup> nos quais a mesma sanção foi aplicada.

Por outro lado, ao exigir que a infração abarque diversas licitações para que a pena seja aplicada, o Cade adota um critério de proporcionalidade. Desse modo, embora não exista clareza na aplicação, a adoção de um sistema de proporcionalidade se assemelha ao que é adotado em outros campos do direito, como por exemplo a reincidência na esfera penal, o que é um aspecto positivo.

#### g. Critério da classificação do cartel como *hardcore*

Em um dos processos analisados – o cartel das Unidades Móveis de Saúde<sup>30</sup> – foi utilizado o critério da classificação do cartel com *hardcore*. A lógica parece ser a de que caso um cartel seja classificado como *hardcore*, ele pode ser considerado como sendo mais grave, o que justificaria a aplicação da proibição de participar em licitações.

No voto condutor da condenação desse processo, a Conselheira-Relatora Paula Farani determinou a proibição de participar em licitações públicas a todos os Representados que foram condenados. A justificativa utilizada pela Conselheira foi o fato de o cartel ser considerado *hardcore*: “ressalto que em casos envolvendo cartéis *hardcore* em licitações públicas, o Cade tem entendido ser oportuno aplicar, além da multa, medidas acessórias voltadas a garantir o caráter dissuasório da prática”.

Conforme demonstrado no presente artigo e, ao contrário do que foi afirmado pela Conselheira Paula Farani, a aplicação dessa penalidade a todos os membros do cartel em casos de cartel *hardcore* não é um entendimento recorrente do Cade. Por sinal, esse foi o único caso em que houve algum tipo de menção ao fato de o cartel ser ou não *hardcore*.

A OCDE define cartéis *hardcore* como sendo “acordos anticompetitivos entre competidores para ajustar preços, restringir produção, apresentar propostas em conluio ou dividir ou compartilhar

27 Processo Nº 08012.008507/2004-16 (BRASIL 2014b).

28 Como por exemplo o Processo Nº 08012.010932/2007-18 (BRASIL, 2015b).

29 Como por exemplo o Processo Nº 08700.004248/2019-82 (BRASIL, 2022b).

30 Processo Nº 08012.009732/2008-01 (BRASIL, 2020).

mercados” (OECD, 2000, p. 6, tradução nossa). A formação de cartéis hardcore é considerada pela OCDE a infração mais grave à concorrência. Por isso, existe lógica em definir penas especiais para esses casos.

Todavia, utilizar esse critério para aplicar a proibição de participar em licitações gera um problema. Isso porque cartéis em licitação normalmente são cartéis hardcore, já que consistem essencialmente na apresentação de propostas em conluio, o que costuma preceder de um nível elevado de institucionalização, com reuniões para tratar de divisão de mercado e fixação de valores para as propostas. Isso se encaixa na definição de cartel hardcore.

Sendo assim, na prática bastaria que o critério fosse o cartel ser ou não em licitações para a condenação pela proibição licitar. Além da aplicação generalizada da sanção, disso surgiria ainda o problema da falta de individualização das condutas.

Ademais, o uso desse critério só faz sentido em cartéis hardcore que envolvem licitações, uma vez que a aplicação a sanção da proibição em conluios que sequer envolveram licitações careceria de racionalidade.

## h. Nenhum critério utilizado

Em 9 dos 20 casos analisados, a pena de proibição de licitar foi determinada pelo Tribunal do Cade sem a utilização de qualquer critério, sendo simplesmente aplicada a todos os Representados no processo administrativo.

Em algumas situações, existe breve explicação para a aplicação da sanção, que reside em argumentos bastante subjetivos e abertos, como por exemplo a gravidade da conduta e a existência de interesse público pela condenação nesse sentido. Em outros casos, a condenação não acompanhou nem mesmo explicações breves e abstratas, contendo simples menção ao dispositivo legal que autoriza condenar pela proibição temporária de participar em licitações públicas. Cabe ainda mencionar que em alguns dos processos analisados a justificativa utilizada foi a existência de parecer do Ministério Público Federal (MPF) favorável à proibição. O parecer do MPF, por sua vez, não apresentava qualquer justificativa.

É importante ressaltar que a ausência absoluta de critérios e a utilização de critérios demasiadamente abstratos, além de prejudicar a segurança jurídica das decisões do Cade, fere o Decreto-Lei Nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), que prevê:

*Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, **não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.***

*Parágrafo único. **A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.***<sup>31</sup> (BRASIL, 1942a, grifos nossos).

O art. 20 da LINDB foi adicionado pela Lei nº 13.655/2018 (BRASIL, 2018b) e regulamentado

31 Esse artigo, tal como outros da LINDB, veio com uma reforma feita em 2018 por meio da Lei Nº 13.655/2018, a fim de trazer disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.



pelo Decreto nº 9.830/2019 (BRASIL, 2019b). O referido decreto estabelece, em seu artigo 2º, que a decisão administrativa deve ser motivada com a contextualização dos fatos envolvidos e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos. A motivação deve indicar as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasam, apresentando, de forma argumentativa, a relação entre as normas e os fatos. O art. 3º do Decreto clarifica que as decisões administrativas pautadas exclusivamente em valores jurídicos abstratos podem ser admitidas. Todavia, para isso é preciso seguir as regras de motivação mencionadas acima.

Nessa mesma linha, a Lei nº 9.784/1999 estabelece que os atos administrativos que imponham sanções devem ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos (art. 50, II) (BRASIL, 1999).

O Código de Processo Civil (CPC) (BRASIL, 2015d) também lida com essa questão, mas tratando das decisões judiciais. O art. 489, § 1º, do CPC, traz um rol exemplificativo de decisões que seriam consideradas infundamentadas, que inclui (i) a mera indicação de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida, e (ii) o emprego de conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso. Todos os casos analisados neste artigo em que nenhum critério foi empregado para a aplicação da sanção se enquadram nessas duas situações.<sup>32</sup>

Portanto, a proibição de licitar com base em valores jurídicos abstratos como “interesse público” e “gravidade da conduta”, bem como a ausência absoluta de justificativa mediante simples menção ao dispositivo legal, são vedadas pela legislação brasileira.

## RESULTADOS

A identificação e a análise dos critérios utilizados pelo Cade para aplicar a proibição de participar em licitações indica dois resultados importantes. Em primeiro lugar, o de que não existem critérios consolidados na jurisprudência para pautar essa pena: nos 11 casos nos quais houve apresentação de algum critério, 7 critérios distintos foram discutidos. E mesmo dentro dos critérios que se repetiram, não houve um padrão quanto à maneira como ele foi aplicado. Em segundo lugar, não existe sequer uma cultura de utilização de critérios, pois em 9 dos 20 casos identificados – o que representa 45% do total de casos – houve condenação pela proibição de licitar sem que fosse apresentado qualquer critério claro.

Com base nos 7 critérios identificados nas decisões, cabe então analisar em que medida eles dialogam com os critérios genéricos estabelecidos no artigo 38, II, da Lei de Defesa da Concorrência (BRASIL, 2011): (i) gravidade dos fatos; e (ii) interesse público geral. É importante esclarecer que essa análise não segue parâmetros muito claros, porque trata-se de dois conceitos extremamente subjetivos. A tentativa é encontrar algum tipo de conexão entre os critérios da lei e os utilizados pelo Tribunal do Cade.

O primeiro critério – da liderança do cartel – dialoga diretamente com a gravidade dos fatos, uma vez que pressupõe que o exercício do papel de líder do conluio implica uma conduta mais grave por parte da pessoa condenada. Ele também dialoga razoavelmente bem com o interesse público,

---

32 Ainda que o Cade decida no âmbito de processo administrativo, as normas de processo civil são importantes, pois são aplicáveis subsidiariamente, nos termos do art. 115 da Lei de Defesa da Concorrência (BRASIL, 2011).

visto que cria desincentivos para a formação de novos cartéis, como já esclarecido neste artigo.

De maneira semelhante, o critério do grau de participação na conduta também se liga diretamente à gravidade dos fatos, pois uma participação mais intensa no cartel presume uma conduta mais grave do infrator. Aqui não existem efeitos dissuasórios tão claros quanto no da liderança, mas ainda assim é possível argumentar que esse critério cria incentivos para que os membros de cartéis não se dediquem muito para a operacionalização do conluio, o que pode dificultar a estruturação do cartel.

O terceiro critério, dos possíveis efeitos concorrenciais da proibição, está profundamente conectado com o interesse público, porque estabelece uma preocupação com a manutenção da concorrência no mercado, o que é de interesse difuso por excelência.

Os critérios do (i) nível de importância para a sociedade do mercado afetado; (ii) número de licitações afetadas pelo conluio; e (iii) cartel ser considerado hardcore, podem ser ligados à gravidade, pois partem do pressuposto de que quando determinadas situações são constatadas, há maior gravidade, o que requer uma sanção especial. Por outro lado, são critérios que implicam na aplicação da proibição a todos os condenados – caso sejam aplicados de maneira isolada –, o que pode gerar efeitos negativos no âmbito da concorrência, colidindo com o interesse público.

## CONCLUSÃO

Com os devidos ajustes, a maior parte dos critérios analisados pode ser aplicada de maneira adequada, combinando critérios positivos e negativos. Os critérios da liderança e do nível de participação na conduta podem ser aplicados de forma adequada se seguirem parâmetros mais objetivos e determinados. O critério dos efeitos da proibição para a concorrência também pode ser aplicado de forma muito mais coerente se houver uma maior abrangência dos mercados que serão analisados, ou com uma menor amplitude da pena – isto é, reduzindo o escopo da proibição a um mercado ou um segmento específico, ou a um determinado escopo geográfico. Embora o critério do número de licitações afetadas resulte na aplicação a todos os condenados se empregado isoladamente, ele pode ser usado de forma combinada com outros critérios.

Todavia, dois deles parecem trazer problemas mais graves em sua aplicação, podendo ser considerados menos adequados que os demais. O primeiro é o critério do nível de importância do mercado afetado para a sociedade, pois envolve um alto nível de subjetividade, uma vez que não existe qualquer tipo de definição de quais mercados seriam considerados mais importantes e requereriam essa sanção. Já o segundo é o critério do cartel ser classificado como hardcore, que sequer é propriamente um critério, pois a definição de um critério parte do pressuposto de que ele deve ser aplicado a fim de diferenciar determinados casos dentro do universo de casos existente. Como ele resulta na penalização a todos os condenados em todos os cartéis em licitações, ele não funciona de fato como critério, sendo mera determinação de aplicação generalizada e indiscriminada da sanção de proibição de licitar.

Existem ainda outros critérios que poderiam ser adequados e que também seguiriam os parâmetros legais. A título de critério positivo, por exemplo, a reincidência da condenação por cartéis em licitações poderia ser um critério válido, pois expressa um juízo de proporcionalidade adequado e que contribuiria para gerar o efeito dissuasório da sanção. Por sinal, trata-se de critério



já empregado para dosimetria da pena na esfera penal, por exemplo.

Frente ao cenário jurisprudencial analisado, o mais importante parece ser (i) garantir que a pena da proibição de licitar sempre seja aplicada mediante o emprego de algum critério; e (ii) criar algum padrão mínimo nos critérios que são utilizados, para diminuir a imprevisibilidade. Com isso, será possível trazer maior coerência e segurança jurídica para as decisões do Cade em cartéis de licitações.

## REFERÊNCIAS

ATHAYDE, Amanda. **Sanções Não Pecuniárias no Antitruste**. São Paulo: Singular, 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Guia de Combate a Cartéis em Licitação**. Brasília: Cade, 2019c. Disponível em: <https://bit.ly/3ivMNB7>. Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo administrativo nº 08012.010022/2008-16**. Interessados: Ministério Público do Estado de São Paulo, Serra Leste Indústria Comércio Importação e Exportação Ltda. [...]. Relatora: Conselheira Paula Farani de Azevedo, 20 de abril de 2021a. Disponível em: <https://bit.ly/3tStes5>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo administrativo nº 08700.004455/2016-94**. Interessados: Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado de Pernambuco, Artshop Comércio Ltda [...]. Relator: Conselheiro Luiz Augusto Azevedo de Almeida Hoffmann, 18 de agosto de 2021b. Disponível em: <https://bit.ly/3MbcouP>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo administrativo nº 08700.004617/2013-41**. Interessados: Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, Alstom Brasil Ltda, [...]. Relator: Conselheiro João Paulo de Resende, 8 de julho de 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/3k3y778>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo administrativo nº 08012.009732/2008-01**. Interessados: Procuradoria da República no Município de Resende (Estado Rio de Janeiro), Santa Maria Comércio e Representação Ltda, [...]. Relatora: Conselheira Paula Azevedo, 9 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3QdZo9d>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo administrativo nº 08012.008850/2008-94**. Interessados: SDE ex ofício, Brasil Sul Indústria e Comércio Ltda., [...]. Relatora: Conselheira Ana Frazão, 3 de fevereiro de 2016b. Disponível em: <https://bit.ly/3tJYjyi>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo administrativo nº 08012.008507/2004-16**. Interessados: SDE ex ofício, Associação Brasileira de Ortopedia Técnica, [...]. Relator: Conselheiro Gilvandro Araújo, 10 de dezembro de 2014b. Disponível em: <https://bit.ly/3Q9l9Xx>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo administrativo nº 08012.006199/2009-**

**07.** Interessados: SDE ex ofício, Auto Tintas Lages Ltda., [...]. Relator: Conselheiro Márcio de Oliveira Júnior, 10 de dezembro de 2014a. Disponível em: <https://bit.ly/4764llY>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo administrativo nº 08012.009611/2008-51.** Interessados: SDE ex ofício, Atto Indústria e Comércio de Equipamentos de Segurança Ltda., [...]. Relatora: Conselheira Lenisa Prado, 9 de fevereiro de 2022a. Disponível em: <https://bit.ly/46MFJV0>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo administrativo nº 08012.010932/2007-18.** Interessados: SDE ex ofício, Bridgestone Corporation, [...]. Relator: Conselheiro Márcio de Oliveira Júnior, 25 de fevereiro de 2015b. Disponível em: <https://bit.ly/473lt0P>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo administrativo nº 08012.006130/2006-22.** Interessados: SDE ex ofício, Álamo Engenharia S.A., [...]. Relator: Conselheiro Paulo Burnier da Silveira, 16 de agosto de 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3QvcajV>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo administrativo nº 08012.001826/2003-10.** Interessados: SDE ex ofício, Asservigs - Associação das Empresas de Vigilância do Rio Grande do Sul, [...]. Relator: Conselheiro Abraham Benzaquem Sicsú, 15 de outubro de 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3SdINVp>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo administrativo nº 08012.008821/2008-22.** Interessados: SDE ex ofício, As Brasvit Indústria e Comércio Ltda, [...]. Relator: Conselheiro Gilvandro Vasconcelos Coelho de Araujo, 20 de janeiro de 2016a. Disponível em: <https://bit.ly/3MgSqii>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo administrativo nº 08700.006551/2015-96.** Interessados: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Carlos Eduardo Correia dos Reis, [...]. Relator: Conselheiro Gilvandro Vasconcelos Coelho de Araujo, 18 de outubro de 2016c. Disponível em: <https://bit.ly/45KdapU>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo administrativo nº 08700.011276/2013-60.** Interessados: CADE Ex Officio, Walter Marzagão Beringhs e Amilton Bento. Relator: Conselheiro João Paulo de Resende, 18 de novembro de 2015c. Disponível em: <https://bit.ly/3QwP5ys>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo administrativo nº 08012.001003/2000-41.** Interessados: Promotoria de Justiça de Londrina/PR, Reginaldo Monteiro, [...]. Relatora: Conselheira Ana Frazão, 23 de outubro de 2013a. Disponível em: <https://bit.ly/3Q7baCh>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo administrativo nº 08700.007278/2015-17.** Interessados: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO, Alimentare Serviços de Restaurante e Lanchonete Ltda., [...]. Relator: Conselheiro Sérgio Costa Ravagnani, 3 de agosto de 2022c. Disponível em: <https://bit.ly/3s53o3l>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo administrativo nº 08700.004248/2019-82.** Interessados: CADE Ex Officio, Bueno Engenharia e Construção Ltda., [...]. Relatora: Conselheira Lenisa Rodrigues Prado, 5 de outubro de 2022b. Disponível em: <https://bit.ly/3s4RQgP>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo administrativo nº 08012.003706/2000-**



**98.** Interessados: Ministério Público Federal do Espírito Santo e Cooperativa dos Anestesiologistas e Outras/ES. Relator: Conselheiro Márcio de Oliveira Júnior, 9 de dezembro de 2015a. Disponível em: <https://bit.ly/495xRzn>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo administrativo nº 08012.001099/1999-71.** Interessados: Steel Placas, Comepla Indústria e Comércio Ltda., [...]. Relator: Conselheiro Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo, 23 de maio de 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3Fxi6nm>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo administrativo nº 08012.005882/2008-38.** Interessados: SDE ex ofício Associação Brasileira de Extratores de Sal - ABERSAL, [...]. Relator: Conselheiro João Paulo de Resende, 23 de maio de 2018a. Disponível em: <https://bit.ly/3Q9x5bN>. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019.** Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília: Presidência da República, 2019b.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1942a.

BRASIL. **Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990.** Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1992a.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1992b.

BRASIL. **Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994.** Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1994.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Presidência da República, 1999.

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.

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, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2013b.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015d.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília: Presidência da República, 2018b.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília:

Presidência da República, 2021c.

CADE. 1º DIA (04/10) | Semana Nacional de Combate à Cartéis 2021. Brasília, 2021. 1 vídeo (2 h 20 min 28 seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=c4H0i1frOWo&t=7624s>. Acesso em: 24 jul. 2023.

MACEDO, Alexandre Cordeiro; RODRIGUES, Eduardo Frade. Dimensionamento de sanções antitruste a cartéis. In: MATTOS, Cesar (org.). **A Revolução do Antitruste no Brasil: a era dos cartéis**. São Paulo: Singular, 2018. p. 87-128. Disponível em: <https://www.iiede.com.br/wp-content/uploads/2018/10/Artigo-Dimensionamento-de-sanc%C3%A7%C3%B5es-antitruste-a-carteis-versa-definitiva.pdf>. Acesso em 24 jul. 2023.

MANKIWI, N. Gregory. **Introdução à economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDES, Gilmar; BUONICORE, Bruno Tadeu; DE-LORENZI, Felipe da Costa. *Ne bis in idem* entre direito penal e administrativo sancionador: considerações sobre a multiplicidade de sanções e de processos em distintas instâncias. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 192, p. 75-112, set. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/473lTUY>. Acesso em: 27 set. 2023.

OLIVEIRA, Renan Cruvinel de. Definindo sanções ótimas a práticas anticompetitivas e corruptas: a punição a indivíduos por meio de mecanismos alternativos. **Revista de Defesa da Concorrência**, Brasília, v. 8, n. 2, dez. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3QtEeoM>. Acesso em: 14 set. 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Collusion and Corruption in Public Procurement**. Paris: OECD Publications Service, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3QoZaNH>. Acesso em: 24 jul. 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Fighting Hard Core Cartels: harm, effective sanctions and leniency programmes**. Paris: OECD Publications Service, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/44oisqv>. Acesso em: 24 jul. 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Hard Core Cartels. Paris**: OECD Publications Service, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/3FrIbnN>. Acesso em: 24 jul. 2023.

PAINEL de Compras. **Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos**, Brasília, 2023. Disponível em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/contratos>. Acesso em: 24 jul. 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari; NEVES, Camila Castro. A nova LINDB e os movimentos de reforma do direito administrativo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 126, p. 45-80, jun. 2023. Disponível em: <https://bit.ly/490bgUK>. Acesso em: 27 set. 2023.

