



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA
ECONÔMICA
COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTUDOS E PARECERES - CGEP
SEPN 515 CONJUNTO D, LOTE 4 ED. CARLOS TAURISANO, 4º ANDAR CEP: 70770-504 - BRASÍLIA/DF

PARECER Nº 00060/2025/CGEP/PFE-CADE/PGF/AGU

NUP: 08700.004172/2020-29

INTERESSADOS: CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE

ASSUNTOS: PROTEÇÃO À LIVRE CONCORRÊNCIA

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. SUPOSTA PRÁTICA DE INFRAÇÃO À ORDEM ECONÔMICA EM LICITAÇÃO PÚBLICA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ) PARA FORNECIMENTO DE MATERIAIS, EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS PARA SUBSTITUIÇÃO E AMPLIAÇÃO DO CABEAMENTO ESTRUTURADO DA REDE LÓGICA LOCAL (LAN). INSUFICIÊNCIA DE PROVAS. RECOMENDAÇÃO DE ARQUIVAMENTO.

SOMENTE VERSÃO PÚBLICA

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo (PA) instaurado pelo Despacho SG 36/2021 (SEI 1044389 e [0994286](#)) com o objetivo de apurar possíveis infrações à ordem econômica relacionadas ao Pregão Eletrônico nº 302/2013, realizado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) para a contratação de serviços e materiais para substituição e ampliação do cabeamento estruturado da rede lógica local (LAN).

2. Os indícios que justificaram a instauração do PA foram reunidos pelo STJ e encaminhados ao Cade por intermédio do Ofício nº 744/2020/STJ/GP (SEI 0801192), com possível envolvimento das seguintes empresas:

- i. ACECO TI Ltda.;
- ii. ALSAR Tecnologia em Redes Ltda.;
- iii. YSSY Tecnologia S/A. (atual denominação da MTEL Tecnologia S.A.);
- iv. UMA Automação e Serviços de Infraestrutura de Redes Ltda.;
- v. Cláudio Faria Lopes;
- vi. Dayane Carvalho Rodrigues Dias;
- vii. Luiz Alberto Almeida Reis;
- viii. Odacyr Luiz Timm Neto; e
- ix. Rinaldo Araújo da Silva.

3. Em síntese, o processo registra as seguintes etapas essenciais:

i. Instauração de Processo Administrativo

O processo foi instaurado após a Nota Técnica nº 3/2021/CGAA9/SGA2/SG/CADE (SEI 1044388), acolhida pelo Despacho SG 36/2021 (SEI 1044389), cujos termos atendem aos requisitos exigidos pelo art. 147 do Regimento Interno do Cade.

ii. Certificação de regularidade de notificações

O documento SEI 1043202 contém a certificação de notificação de todos os Representados do processo. A juntada do último AR se deu em 1.4.2022 (sexta-feira), de modo que o prazo de defesa iniciou-se em 4/4/2022 (segunda-feira).

iii. Defesas

- Foi concedida dilação de prazo por 10 dias (Despacho Decisório nº 19/2022/CGAA8/SGA2/SG/CADE - SEI [1046509](#)).

- Todos os Representados apresentaram defesa no processo de forma tempestiva, conforme registro efetuado nos itens 12 e 16 da NT 61 (SEI 1080398).

iv. Saneamento

- As preliminares foram devidamente enfrentadas na NT 61 (SEI 1080398).

- Com base no Despacho SG 844/2022 (SEI 1080373), a SG indeferiu as preliminares suscitadas, indeferiu pedido de prova pericial e deferiu produção de provas documentais até o final da instrução do processo.

Sobre o pedido de oitiva de testemunhas formulado por YSSY Tecnologia S/A (atual denominação da MTEL Tecnologia S/A), a SG entendeu ser o caso de apresentação de justificativa para esse requerimento e, alternativamente, reafirmou a possibilidade de apresentação de declarações pelas mesmas pessoas que atuariam como testemunhas.

- Na Nota Técnica SG 29 (SEI 1398203) foram examinadas as razões alegadas para a produção de prova testemunhal, que culminou no Despacho SG 765/2024 (SEI 1412573), no qual o pedido de prova testemunhal foi acolhido.

v. Providências de instrução processual

Tais como: SEI 1461546, 1461555, 1462796 e 1403195, por exemplo.

vi. Encerramento da fase instrutória e prazo para novas alegações

- Nota Técnica 25 (SEI 1576414)

- Despacho SG 840/2025 (SEI 1576415)

- Novas Alegações apresentadas pelos Representados: SEI 1581278, 1581544, 1582016, 1582135, 1582516, e 1582905.

vii. Opinitivo final da SG

- Nota Técnica 29 (SEI 1591254 e 1591304)

- Despacho SG com opinitivo pelo arquivamento do processo (SEI 1591408)

4. Na Nota Técnica nº 29/2025/CGAA8/SGA2/SG/CADE e seu anexo foi promovida a análise da instrução processual e dos argumentos da defesa. Em seguida, foi elaborado o despacho da SG de encerramento do processo, com opinitivo pelo arquivamento:

Acolho a Nota Técnica nº 29/2025/CGAA8/SGA2/SG/CADE (SEI [1591254](#)) e, com fulcro no §1º do art. 50, da Lei nº 9.784, de 1999, integro as suas razões à presente decisão, inclusive como sua motivação. Pelos fundamentos apontados na Nota Técnica, recomendo o arquivamento do processo administrativo pois, até o presente momento, não constam elementos suficientes nos autos para a condenação dos representados em relação à conduta investigada. Assim, nos termos do art. 74 da Lei nº 12.529/2011 e art. 156, §1º, do Regimento Interno do Cade, remetam-se os autos ao Tribunal Administrativo do Cade para julgamento. Ao Protocolo. Publique-se.

5. Em sorteio realizado na 339ª Sessão Ordinária de Distribuição, de 16.7.2025 (SEI 1594010), o processo foi distribuído ao Conselheiro José Levi Mello do Amaral Júnior, que encaminhou o processo à PFE-Cade e ao MPF junto ao Cade, para emissão de pareceres.

6. Passa-se à análise

II. ANÁLISE JURÍDICA

II.1. Regularidade procedimental

7. O Capítulo IV, do Título VI, da Lei nº 12.529/2011, e o Capítulo II, do Título VI, da Lei nº 8.884/1994, dispõem sobre o rito do procedimento administrativo para imposição de sanções por infrações à ordem econômica, visando, sobretudo, garantir a ampla defesa e o contraditório aos acusados. A Superintendência Geral atendeu a todos os dispositivos legais concernentes à instauração e tramitação do processo, em tudo observando as formalidades essenciais à garantia dos direitos dos Representados.

II.2. Análise da prescrição

8. A fim de verificar a regularidade procedimental, convém que seja examinada a incidência ou não de prescrição, o que se mostra relevante em razão do lapso decorrido entre a conduta investigada e o encerramento da apuração administrativa.

9. O artigo 46 da Lei nº 12.529/2011 assim disciplina a prescrição em processos no CADE:

Art. 46. Prescrevem em 5 (cinco) anos as ações punitivas da administração pública federal, direta e indireta, objetivando apurar infrações da ordem econômica, contados da data da prática do ilícito ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessada a prática do ilícito.

§ 1º Interrompe a prescrição qualquer ato administrativo ou judicial que tenha por objeto a apuração da infração contra a ordem econômica mencionada no caput deste artigo, bem como a notificação ou a intimação da investigada.

§ 2º Suspende-se a prescrição durante a vigência do compromisso de cessação ou do acordo em controle de concentrações.

§ 3º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de 3 (três) anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 4º Quando o fato objeto da ação punitiva da administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

10. **É preciso reconhecer que não houve incidência da prescrição da pretensão punitiva** do Cade, pois a infração sob apuração – prática de cartel – é considerada permanente, sendo o termo inicial da contagem do prazo prescricional a data da cessação da conduta, que se deu, no mínimo, em 15 de abril de 2014, com a assinatura do contrato pela empresa vencedora da licitação em que teria havido a prática do ilícito.

11. O §4º do artigo 46 da Lei nº 12.529/2011 e o §2º do artigo 1º da Lei nº 9.873/1999 estabelecem que, quando o fato objeto da ação punitiva também constituir crime, aplica-se o prazo prescricional previsto na legislação penal. O artigo 4º da Lei nº 8.137/1990 tipifica o cartel como crime contra a ordem econômica, cuja pena máxima é de cinco anos, o que, nos termos do artigo 109, inciso III, do Código Penal, resulta em prazo prescricional de 12 anos.

12. Não é necessário haver ação penal para aplicar o prazo penal na esfera administrativa, pois as instâncias são independentes. O tema foi aprofundado pela Superintendência-Geral na Nota Técnica 61 (SEI 1080398), com alusão a precedentes administrativos e judiciais sobre a matéria. Não há, portanto, qualquer reparo jurídico a ser feito quanto a esse ponto.

13. **Também não há que se falar em prescrição intercorrente.** A alegação de que houve paralisação superior a três anos entre o arquivamento do Procedimento Preparatório nº 08700.001036/2015-10 e a instauração deste procedimento não procede. Isso porque o procedimento de 2015 não tratava de infração à ordem econômica, mas de sindicância interna do STJ sobre esgotamento de recursos orçamentários, sem elementos que justificassem a atuação do CADE. O arquivamento foi devidamente fundamentado e **não** implicou inércia administrativa quanto à apuração de condutas anticompetitivas.

14. O Processo Administrativo aqui examinado foi instaurado em dezembro de 2021 (SEI 0994286) e teve como base documentação considerada pela SG como robusta, com indícios concretos de conluio entre empresas, ensejando atos instrutórios que interrompem o prazo prescricional. Desde então, houve diligências e notificações que afastam a configuração da prescrição intercorrente (art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/1999).

II.3. Mérito

II.3.1. Caracterização da conduta infracional investigada

15. O caput do art. 36 da Lei nº 12.529/2011 estabelece um tipo infracional aberto, punindo condutas que tenham por objeto ou efeito a restrição à livre concorrência. A norma permite a classificação das infrações concorrenciais em:

- o **Condutas por objeto:** ilícitas pela própria natureza, dispensando análise de efeitos; e
- o **Condutas por efeitos:** exigem demonstração de impacto negativo ao mercado.

16. Os cartéis são considerados infrações por objeto, sendo presumidamente ilícitos. Isso quer dizer que a mera existência do acordo entre concorrentes para fixação de preços, divisão de mercados ou manipulação de licitações é suficiente para configurar a infração, nos moldes da chamada regra *per se*.

17. No âmbito administrativo, a conduta de cartel encontra previsão no art. 36, §3º, inciso I, alíneas “a” a “d” da Lei nº 12.529/2011, que caracteriza como infração à ordem econômica os acordos entre concorrentes para fixação de preços, divisão de mercados, controle de oferta, entre outros.

18. Além disso, a troca de informações concorrencialmente sensíveis e a influência à adoção de conduta uniforme, quando inseridas no contexto de colusão horizontal, são tratadas como parte integrante do cartel e sujeitas à responsabilização penal.

19. Vale o registro de que, em licitações públicas, os cartéis impedem que a Administração obtenha propostas vantajosas, gerando sobrepreço e má aplicação de recursos públicos, causando enormes prejuízos à coletividade.

20. Também é pertinente observar que a repressão aos cartéis visa proteger bens jurídicos coletivos, como a livre concorrência e a livre iniciativa, fundamentais à ordem econômica. A legislação penal, ao prever penas severas para cartéis, reforça a necessidade de uma atuação firme da Administração Pública.

21. No caso concreto, a SG/CADE investigou a possível prática de cartel por parte dos Representados, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 302/2013, promovido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). A licitação visava à contratação de fornecimento de materiais, equipamentos e serviços para substituição e ampliação do cabeamento estruturado da Rede Lógica Local (LAN) dos edifícios do STJ.

22. Os indícios indicaram que, durante a fase de cotação de preços para a licitação que seria realizada pelo STJ, as empresas ACECO TI Ltda., ALSAR Tecnologia em Redes Ltda., MTEL Tecnologia S.A. (atualmente YSSY Tecnologia S.A.) e UMA Automação e Serviços de Infra-Estrutura de Redes Ltda. apresentaram propostas com formatação similar e erro aritmético idêntico, sugerindo possível combinação prévia entre os participantes, com o objetivo de simular competição e influenciar artificialmente o resultado da licitação.

23. Além disso, foi constatada baixa competitividade na fase de lances do certame, o que levantou preocupações concorrenciais.

24. O principal elemento da fase instrutória do processo foi a oitiva de José Fernando Hahon (SEI 1462796), que informou o seguinte:

- o a pedido do Representado Odacyr Luiz Timm Neto, foi elaborada por ele (José Fernando Hahon) uma minuta de Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 302/2013 do STJ, de modo a oferecer seus serviços visando a uma subcontratação.
- o essa minuta foi entregue, em momentos distintos e sem o conhecimento dos demais, para cada uma das quatro empresas Representadas, para três delas nas pessoas dos Representados Luiz Alberto Almeida Reis, Odacyr Luiz Timm Neto e Rinaldo Araújo da Silva.
- o após essas entregas das planilhas, todas as empresas Representadas possuíam uma mesma minuta do Termo

de Referência, preenchida pela testemunha José Fernando Hahon, alegadamente sem que soubessem da posse dessa minuta pelas demais empresas;

- o essas circunstâncias levaram à ocorrência das semelhanças nessas propostas que ajudaram a embasar a instauração do processo.
- o a SG reconheceu que o depoimento de José Gernando Hahon no processo é bastante similar aos depoimentos que ele prestou perante a Superintendência Regional de Polícia Federal do Distrito Federal em 2018 e 2020 - Inquérito Policial IPL nº 0466/2015-4 – SR/PF/DF - (SEI 1060767, fls. 16 a 18), em investigação do Ministério Público Federal sobre os mesmos fatos ora em análise. A investigação foi arquivada em fevereiro de 2022 (SEI 1060767, fls. 26 a 32).

25. O depoimento mencionado indica que as semelhanças entre as propostas apresentadas pelas Representadas resultariam do fato de as planilhas terem sido produzidas por uma única pessoa, José Fernando Hahon, que atuava como autônomo na busca por oportunidades comerciais na área de cabeamento de rede de dados. Esse trabalho autônomo se tornou possível em razão de sua *expertise* e rede de contatos que lhe permitiam oferecer informações básicas para a elaboração de propostas de preços por empresas interessadas em prestar o serviço ao Poder Público, com possibilidade de subcontratação. Como resultado dessa atuação, José Fernando Hahon era comissionado em caso de efetivação do negócio.

26. Foi informado que as planilhas teriam sido entregues por José Fernando Hahon separadamente para cada uma das empresas Representadas, de modo a justificar o seu uso como base para a elaboração das propostas comerciais por elas apresentadas na licitação.

27. As empresas Representadas afirmam terem realizado de forma independente a precificação e a apresentação de propostas ao STJ, adotando como base a planilha inicialmente elaborada por José Fernando Hahon, inserindo nela as informações e dados adicionais para participação na licitação.

28. Embora não seja possível afastar, de forma definitiva, a hipótese de colusão entre as Representadas, a instrução processual **não foi exitosa** em colher elementos que a confirmem. Nesse ponto, a SG reconheceu **não** haver evidências adicionais que apontem para um acordo entre as Representadas (NT SG 29/2025 - SEI 1591304), não restando outra alternativa que não seja o arquivamento.

NT SG 29/2025 - SEI 1591304:

(...)

95. Como ficou demonstrado ao longo da instrução, tais semelhanças teriam derivado do fato de as planilhas terem sido produzidas por uma única pessoa, José Fernando Hahon, e, segundo relatado por ele, terem sido entregues separadamente para cada uma das empresas Representadas, a justificar o uso desse documento como base para a apresentação de suas propostas comerciais para o órgão licitante. As empresas Representadas, mesmo que tenham recebido a planilha com valores já preenchidos por José Fernando Hahon, afirmam ter realizado de forma independente a precificação e a apresentação ao STJ. **E a instrução realizada por esta SG/Cade não encontrou evidências adicionais que indicassem a existência de acordo entre as Representadas e/ou a troca de informações sensíveis entre elas.**

(...)

(Grifou-se)

29. Portanto, a própria SG reconhece a ausência de elementos adicionais que confirmem a prática ilícita de conluio entre as Representadas e/ou a troca de informações sensíveis entre elas visando a cartelização.

30. De igual modo, a baixa competitividade verificada na fase de lances do certame, embora represente um fator de preocupação sob a ótica concorrencial — e tenha, inclusive, legitimado a instauração do presente Processo Administrativo — não foi acompanhada da produção de elementos probatórios suficientes que permitam a formulação de juízo condenatório em desfavor dos Representados. Nesse sentido, assim se pronunciou a SG na NT 29/2025 (SEI 1591304):

112. Portanto, o comportamento das empresas Representadas na fase de lances não dissipa preocupações concorrenciais, ainda que os argumentos acima possam explicar as ações. Entretanto, para configurar fator negativo, seria exigida corroboração com o restante do conjunto probatório que levasse a uma conclusão irrefutável sobre o suposto acordo entre concorrentes, **o que nos parece distante, considerando a falta de evidências nesse sentido.**

(...)

136. Analisados os fatos investigados e ponderadas as alegações dos Representados e o conjunto probatório produzido no presente processo, sobretudo os esclarecimentos pelo testemunho de José Fernando Hahon, **esta SG/Cade conclui não subsistir elementos que apontem para a materialidade de conduta anticoncorrencial que enseje a sugestão de condenação.**

137. A esse respeito, em linha com os indícios apresentados quando da instauração do processo, a SG/Cade entende que se deve ver com preocupação todos os fatos considerados como indícios quando da instauração do presente processo. Contudo, como apontado acima, o conjunto probatório disponível nos autos não se mostrou suficiente para demonstrar a ocorrência de acordo entre concorrentes no caso concreto. **Em síntese, o contexto probatório é insuficiente para assegurar a ocorrência de prática anticompetitiva, inclusive por permitir a verossimilhança de argumentação em contrário.**

138. A jurisprudência do Cade não deixa dúvida sobre a possibilidade de uso exclusivo de provas indiretas de acordo de cartel para embasar uma decisão condenatória, desde que os diversos tipos de indícios identificados, quando analisados em conjunto, permitam concluir inequivocamente pela ocorrência da infração anticompetitiva.

(...)

141. Outra condição para a caracterização de infração à ordem econômica baseada em contexto probatório de evidências indiretas **é a inexistência de outras explicações plausíveis para o comportamento dos**

investigados.

142. **Essa condição não é verificada no presente processo.** Como visto, em havendo explicação plausível para as semelhanças encontradas nas propostas das empresas Representadas, bem como para o ambiente de baixa competitividade percebido na fase de lances, não se pode cogitar de ocorrência de prática de conduta anticompetitiva.

(...)

144. Concluindo, a instrução do Processo Administrativo permitiu verificar que as provas indiretas que fundamentaram a instauração do Processo Administrativo, quando analisadas em conjunto e cotejadas com as explicações contidas nas Defesas Administrativas dos Representados e as instruções realizadas por esta SG/Cade, **não são capazes de demonstrar com grau de certeza que os fatos investigados seriam única e exclusivamente explicáveis à luz da existência de um acordo prévio entre as licitantes e/ou da troca de informações concorrencialmente sensíveis.**

145. Feitas essas considerações, **entende-se inexistir prova da materialidade de conduta anticoncorrencial que enseje a sugestão de condenação, razão pela qual esta SG/Cade sugere o arquivamento do presente Processo Administrativo.**

(Grifou-se)

31. Nesse contexto, esta Procuradoria Federal Especializada junto ao CADE entende que o posicionamento adotado pela Superintendência-Geral é juridicamente adequado, não havendo qualquer reparo a ser formulado quanto à análise realizada sobre o tema.

III - CONCLUSÃO

32. Diante do exposto, esta Procuradoria Federal Especializada junto ao Cade, órgão de execução da Advocacia-Geral da União, vinculada à Procuradoria-Geral Federal, manifesta-se em total concordância com as conclusões apresentadas na Nota Técnica SG n. 29/2025 (SEI 1591254 e 1591304) e no Despacho de Arquivamento SG n. 1/2025 (SEI 1591408), razão pela qual opina pelo arquivamento do processo, nos termos do posicionamento adotado pela Superintendência-Geral.

33. À consideração superior.

(assinado eletronicamente)

MARCELA ALI TARIF ROQUE

Procuradora Federal

PFE-Cade

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08700004172202029 e da chave de acesso 2ae75602



Documento assinado eletronicamente por MARCELA ALI TARIF ROQUE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2921674219 e chave de acesso 2ae75602 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELA ALI TARIF ROQUE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 22-09-2025 10:16. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA
ECONÔMICA
COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTUDOS E PARECERES - CGEP
SEPN 515 CONJUNTO D, LOTE 4 ED. CARLOS TAURISANO, 4º ANDAR CEP: 70770-504 - BRASÍLIA/DF

DESPACHO Nº 00047/2025/CGEP/PFE-CADE/PGF/AGU

NUP: 08700.004172/2020-29

INTERESSADOS: CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE

ASSUNTOS: PROTEÇÃO À LIVRE CONCORRÊNCIA

1. Manifesto-me de acordo com o PARECER Nº 00060/2025/CGEP/PFE-CADE/PGF/AGU, de lavra da procuradora Marcela Ali Tarif Roque, que, concordando integralmente com as conclusões da Superintendência-Geral, sugeriu o arquivamento do processo.

2. Submeto à apreciação.

Brasília, 22 de setembro de 2025.

Carolina Saboia Fontenele de Araújo
Procuradora Federal
Coordenadora de Estudos e Pareceres

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08700004172202029 e da chave de acesso 2ae75602



Documento assinado eletronicamente por CAROLINA SABOIA FONTENELE DE ARAÚJO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2938209731 e chave de acesso 2ae75602 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINA SABOIA FONTENELE DE ARAÚJO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 22-09-2025 10:22. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
