

O problema da dupla imputação: cartel e fraude à licitação

1

*The problem of double charge
cartel and bid rigging*

Estêvão Bahia do Amaral

Universidade Federal de Minas Gerais 

<https://orcid.org/0009-0005-3480-9574>

<http://lattes.cnpq.br/3356430780432406>

estevaoba2003@outlook.com

Prof. Dr. Frederico Gomes de Almeida Horta

Universidade Federal de Minas Gerais 

<https://orcid.org/0000-0002-9942-5564>

<http://lattes.cnpq.br/0657217202573863>

fredericohorta@hotmail.com



Resumo

Quando ocorrem ajustes de preços em procedimento licitatório, verifica-se a possibilidade de incidência tanto do delito previsto no art. 337-F do Código Penal ("fraude à licitação") quanto daquele capitulado no art. 4º, II, "a", da Lei n.º 8.137/1990 ("formação de cartel"). Ao longo deste trabalho, questiona-se se a dupla imputação viola ou não a regra *ne bis in idem*. Defende-se a eleição do patrimônio da Administração e da livre concorrência como bens jurídicos tutelados pelos delitos, respectivamente. Examinam-se possíveis estruturas típicas que podem revestir cada delito, com destaque para a noção de crime de perigo abstrato. Partindo dessas definições, sugerem-se três situações hipotéticas. Na primeira, de fraude em licitação única, entende-se que o crime de formação de cartel não está configurado. Na segunda, de fraude em licitações sucessivas, propõe-se que o delito de formação de cartel deve ser absorvido, por força da consunção, pela fraude à licitação. Por fim, numa terceira hipótese, em que existem, efetivamente, âmbitos de atuação distintos, sugere-se que a dupla imputação é possível, em concurso formal. Conclui-se que, salvo a exceção da terceira hipótese, a ocorrência de combinações de preços em licitações é violadora da regra *ne bis in idem*.

Palavras-Chave: cartel; cartel em licitações; fraude à licitação; *bis in idem*; teoria do bem jurídico.

Abstract

When confronted with price agreements between competitors in a government bidding process, one might foresee the incidence of both the crime defined in article 337-F of the Brazilian Penal Code as "thwarting the competitive character of a bidding process" and that of cartel misconduct, criminalized in article 4, II, "a" of Law nº 8.137/1990. Throughout this paper, we intend to answer the question: in this case, does double charge violate *ne bis in idem*? We defend the use of public property and the value of free competition as the *rechtsgut* for each crime, according to the structure of abstract danger. We suggest, then, three hypothetical situations. In the first, in which a single procedure is thwarted, we understand that cartel misconduct does not occur. In the second, in which multiple procedures are thwarted, we propose that cartel misconduct should be absorbed by the bid rigging offense. Finally, in the third hypothesis, in which there are, effectively, distinct cartel-like agreements, we suggest double charges are possible, following article 70 of the Penal Code. Therefore, we conclude that, except for the outside case defined in the third hypothesis, double charge in price agreements for public bids violates *ne bis in idem*.

Keywords: Cartel ; Bid rigging ; Thwarting of a bidding process ; Bis in idem; Rechtgutslehre.

1. Introdução

Em dado procedimento licitatório, espera-se que cada licitante, motivado pelo receio de que os outros concorrentes proponham preços menores, apresente o menor preço que lhe é possível, permitindo à Administração escolher entre as ofertas de menor custo. Se todos os licitantes, porém, combinam preços, de modo a assegurar que um agente tenha a proposta mais vantajosa, o valor dessa proposta pode ser maior do que aquele gerado pelo ambiente de livre concorrência, potencializando os lucros do vencedor e causando prejuízo à Administração. Da mesma forma, se nem todos, mas apenas alguns dos licitantes combinarem preços, a concorrência é parcialmente suprimida e a probabilidade da obtenção do menor custo míngua.

Nesses casos, é possível vislumbrar a incidência de dois tipos penais: aquele do art. 337-F do Código Penal ("fraude à licitação") e aquele do art. 4º, II, da Lei nº 8.137 ("formação de cartel").

Com efeito, ter-se-á adotado expediente que frustra o caráter competitivo da licitação. É igualmente claro, por outro lado, que se tenha formado acordo visando à fixação artificial de preços. Questiona-se, nesse caso, se a dupla imputação – do cartel e da fraude à licitação – configura *bis in idem*.

Em decisões recentes, juízos de primeiro grau (por vezes, respaldados por seus tribunais) entenderam que a dupla imputação, nos termos descritos, é plenamente possível. Tomo como exemplo, para fins de análise, o caso das licitações da linha 5 do Metrô de São Paulo.

Apesar disso, o desenvolvimento de premissas pela Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça parece indicar, como será visto, que a dupla imputação é, na maior parte dos casos, indevida, devendo prevalecer, em geral, o crime de fraude à licitação. Os entendimentos, contudo, ainda não são sedimentados. Além disso, a matéria não foi, até agora, objeto de súmula, de modo que há um cenário de insegurança, marcado por incoerências decisórias entre juízos de graus distintos.

Neste artigo, procuramos demonstrar que, quando há combinação de preços em procedimentos licitatórios, a imputação simultânea do art. 337-F do Código Penal e do art. 4º, II da Lei n.º 8.137 significa atribuir a uma conduta duas vezes o mesmo desvalor objetivo – ou seja, significa violar a regra *ne bis in idem*.

Para operar essa demonstração, faz-se uma análise dogmático-jurídica dos tipos envolvidos e uma breve descrição do caso da Linha 5 do metrô de São Paulo. Avalia-se, ainda, as posições do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal a respeito dos temas pertinentes à análise dos tipos.

Propõe-se, então, que, em casos de licitação isolada, se reconheça a tipicidade apenas do delito de fraude à licitação. Por outro lado, nos casos de reiteração da fraude em múltiplos procedimentos, ainda que seja possível verificar tipicidade de ambos os delitos, defende-se que se aplique o princípio da consunção, segundo o qual, a depender das circunstâncias do caso concreto, a fraude à licitação deve absorver a formação de cartel. Por fim, nos casos em que ocorre lesão ao livre mercado independente da fraude nos certames, entende-se que a dupla imputação, mediante concurso formal, é possível.

À análise dos tipos.

2 Frustração do caráter competitivo de licitação

2.1. Aspectos gerais

A Lei n.º 14.133/21 (Nova Lei de Licitações) suplantou a Lei n.º 8.666/93 no que se refere ao regime administrativo e penal reservado às licitações. O art. 9º da Lei nº 8.666/93 deu lugar ao atual art. 337-F do Código Penal, que reza:

Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório:
Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

A única alteração operada pelo novo diploma deu-se na pena cominada, que antes variava entre 2 e 4 anos de detenção e que agora varia entre 4 e 8 de reclusão. Retirou-se, é verdade, o rol dos meios de execução ("mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente"), sem que isso tenha alterado a incidência típica, antes já escancarada pela locução aberta "qualquer outro expediente".

O núcleo do tipo é composto pelos verbos "frustrar" e "fraudar". A conduta descrita é, portanto, a de atrapalhar, baldar, iludir ou simular a concorrência no procedimento licitatório (Masson, 2021, p. 19; Bitencourt, 2021, p. 78). Apesar de a rubrica marginal do tipo ser "frustração do caráter competitivo de licitação", adotaremos, em homenagem aos verbos núcleo, o *nomen iuris* "fraude à licitação" para referirmo-nos ao tipo do art. 337-F – que não se confunde com aquele do art. 337-L ("fraude em licitação ou contrato").

Trata-se de crime comum, que pode ser praticado pelos licitantes – como na hipótese apresentada *supra* –, por funcionário público ou, ainda, por terceiros não diretamente envolvidos na licitação. Quanto ao sujeito passivo, a doutrina admite que sejam dois: de um lado, a Administração Pública, cuja moralidade e o patrimônio podem ser atingidos e, de outro, os demais concorrentes que venham a ser prejudicados (Bitencourt, 2021, p. 77). O tipo só admite forma dolosa e exige especial fim de agir ("obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação").

Relativamente ao momento da consumação, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça afirma repetidamente que o delito do art. 337-F é formal¹. Com isso, quer-se dizer que não é necessária a comprovação de prejuízo à Administração para configurar-se o crime.² A obtenção de vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação é, assim, apenas o dolo específico (o "intuito", na dicção legal), sendo prescindível a sua ocorrência para a consumação. É o que diz a Súmula 645 do STJ (Brasil, 2021): "o crime de fraude à licitação é formal, e sua consumação prescinde da comprovação do prejuízo ou da obtenção de vantagem". Nesses termos, tampouco é preciso que o contrato adjudicado seja assinado, como já se entendeu anteriormente³.

Partindo dessa suposta "formalidade" do art. 337-F, existem decisões no sentido de que o momento de consumação da fraude à licitação com combinação prévia é o da própria formação do acordo entre os licitantes. Assim, já decidiu o Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2014):

3. O Plenário desta Corte já decidiu que o delito previsto no art. 9º da Lei 8.666/1993 é *formal*, cuja consumação dá-se mediante o mero ajuste, combinação ou adoção de qualquer outro expediente com o fim de fraudar ou frustar o caráter competitivo da licitação, com o intuito de obter vantagem, para si ou para outrem, decorrente da adjudicação do seu objeto, de modo que a consumação do delito independe da homologação do procedimento licitatório. (Habeas Corpus n.º 116.680, relator Ministro Teori Zavascki, Segunda Turma, julgado em 18/12/2013, DJe de 13/02/2014 – grifou-se)

¹ Vejam-se, na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, o Habeas Corpus n.º 341.341 (Quinta Turma. DJe: 30/10/2018; Rel.: Min. Joel Ilan Paciornik - Brasil, 2018b), o Agravo Regimental no Recurso Especial n.º 1.626.490 (Quinta Turma. DJe: 30/05/2018; Rel.: Min. Felix Fischer - Brasil, 2018a) e o Habeas Corpus n.º 373.027 (Quinta Turma. DJe: 26/02/2018; Rel.: Min. Ribeiro Dantas - Brasil, 2018c).

² Não há razão para acreditar que a Súmula 645 do STJ ("O crime de fraude à licitação é formal e a sua consumação prescinde da comprovação do prejuízo ou da obtenção da vantagem"), editada na vigência do art. 9º da Lei 8.666, tenha perdido validade depois da alteração legislativa operada pela Lei n.º 14.133/2021.

³ Nesse sentido, do Superior Tribunal de Justiça, o Habeas Corpus n.º 484.690 (Quinta Turma. DJe: 4/6/2019; Rel.: Min. Ribeiro Dantas - Brasil, 2019b).

Essa fórmula foi também adotada em alguns julgados do Superior Tribunal de Justiça. Vejam-se, nesse sentido, o Habeas Corpus 384.302, o Agravo Regimental no Recurso Especial n.º 1.891.554 e, ainda, o Recurso Especial n.º 1.623.985.⁴

Todavia, essa jurisprudência não resiste a uma análise mais detida. Os verbos-núcleo do tipo são "frustrar" e "fraudar" e não "formar (acordo)". Assim, no caso em que haja prévio ajuste sem que se lhe suceda a efetiva frustração da competição licitatória, não há que se falar em crime consumado. Por exemplo, se alguns dos licitantes combinam preços entre si, mas, durante a apresentação dos lances, são fortuitamente descobertos pelos demais, que os denunciam, ocasionando a desclassificação dos primeiros, a licitação ainda acontece em competitividade ilibada. Há, portanto, acordo prévio sem frustração do caráter competitivo: aqui, incide tão somente a tentativa (Araujo, 2012, p. 171).

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios já enquadrou como tentativa de fraude ao caráter competitivo a conduta do licitante que apresentou documento falso para qualificar-se no certame, mas que foi descoberto após recurso administrativo de concorrente (Brasil, 2019c).

Indo além, em decisão recentíssima, a Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça adotou posicionamento acertado, divergente daquelas decisões que pareciam seguir a fórmula equivocada do Supremo Tribunal Federal. No Agravo no Recurso Especial n.º 2.664.823, considerou que o mero acordo, sem que sequer seja iniciado o certame, não só não consuma a fraude à licitação, como deve ser considerado ato preparatório impunível (Brasil, 2025):

[...] 3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça considera o crime de fraude à licitação como delito formal, cuja consumação prescinde de comprovação de prejuízo ou obtenção de vantagem, conforme estabelece a Súmula nº 645 do STJ.

4. No entanto, entende-se que, para a configuração do tipo penal, é imprescindível que haja a realização do procedimento licitatório, de forma

⁴"O crime do art. 90 da Lei n. 8.666/1993 é formal, ou de consumação antecipada, bastando a frustração do caráter competitivo do procedimento licitatório com o mero ajuste, combinação ou outro expediente, constatação que fulmina o argumento da necessidade de prejuízo ao erário, sendo este mero exaurimento do crime, elemento a ser valorado por ocasião da fixação da pena-base." (Superior Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus* nº 384.302/TO – Brasil, 2017a).

que meros atos preparatórios, anteriores ao início da licitação, não são suficientes para caracterizar a infração penal.

5. Precedentes da Quinta e Sexta Turmas do STJ corroboram o entendimento de que a simples combinação entre licitantes, sem a formalização do procedimento licitatório, não configura o crime de fraude à licitação, uma vez que não se caracteriza a quebra do caráter competitivo do certame.

IV. RECURSOS PROVIDOS. (AREsp n. 2.664.823/RN, relatora Ministra Daniela Teixeira, Quinta Turma, julgado em 17/12/2024, DJEN de 6/1/2025. – grifou-se)

No voto-vencedor, a Ministra Daniela Teixeira reconheceu a existência de divergências na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça a respeito do tema, mas, acertadamente, considerou indispensável a adoção do expediente destinado a frustrar o caráter competitivo para que se configure o crime. Enquadrou, assim, acordo anterior ao procedimento como mero ato preparatório, anterior à execução e, portanto, impunível segundo a lógica do art. 14, II, do Código Penal.

Dizer que o crime do art. 337-F é formal pode gerar confusões. Certamente, nos termos da súmula 645 do Superior Tribunal de Justiça, o prejuízo à Administração não é elemento necessário do crime. Contudo, isso não significa que o momento da consumação deva ser fixado em abstrato quando do prévio ajuste, no caso da combinação de preços. O critério temporal para o crime consumado deve ser o do único resultado previsto no tipo: a frustração da concorrência, ou seja, quando não for mais possível ocorrer efetiva competição entre os licitantes.

Em qual ponto do procedimento licitatório isso ocorre pode variar de acordo com o caso concreto. Todavia, tendo em vista que, até antes da adjudicação, que reconhece formalmente o vencedor da licitação, o procedimento ainda pode ser, por meio de atos meramente administrativos, revertido e realizado em competição ilibada, não seria absurdo elegê-la com o momento de habitual consumação do crime.

2.2. Ofensividade

No que se refere à ofensividade, o Código Penal elenca o artigo 337-F entre os crimes "contra a Administração Pública". Seguindo a definição político-criminal de bem jurídico dada por Roxin, parece-me imprudente considerar como bem jurídico um conceito dessa amplitude. Leciona o mestre alemão:

Los bienes jurídicos son circunstancias dadas o finalidades que son útiles para el individuo y su libre desarrollo en el marco de un sistema social global estructurado sobre la base de esa concepción de los fines o para el funcionamiento del propio sistema (Roxin, 1997, p. 56).

Ora, tratando-se aqui do segundo caso (ou seja, de "circunstâncias dadas ou finalidades que são úteis para [...] o funcionamento do próprio sistema [social]", e não de um bem jurídico individualmente titularizado), é necessário encontrar, para além do *ente Administração*, uma *circunstância concreta do funcionamento* dessa Administração, enquanto parte do funcionamento do sistema social global, que justifique a tutela penal.

Parcelas consideráveis da doutrina (Prado, de Castro, 2015; de Araujo, 2012, p. 165; Masson, 2021, p. 19) e da jurisprudência⁵ entendem, assim, que o bem jurídico dos delitos licitatórios é a moralidade administrativa. A moralidade administrativa tem assento constitucional (art. 37, *caput*) e é preceito elencado entre os princípios da Nova Lei de Licitações (art. 5º, *caput*). Trata-se de conceito com limites imprecisos e de difícil densificação. Pode ser descrito, genericamente, como a qualidade de distanciamento, de rigor e de lealdade que devem ter os agentes públicos ou os particulares que tratam com a Administração no exercício de suas atividades. A defesa do interesse público pelo aparato administrativo, que é essencialmente mandatário daquele, não pode comportar ingerências de volições privadas; os atos que extrapolam as finalidades ditadas por tal interesse ou que vilipendiam os controles procedimentais que as entrincheiram serão,

⁵Nesse sentido, veja-se: Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n.º 2.069.142*. Relator: Min. Rogério Schietti Cruz. Sexta Turma. *Diário de Justiça Eletrônico Nacional*, Brasília, DF, 30 ago. 2023 – Brasil, 2023.

pois, atentatórios à moralidade administrativa. Vulneram a confiança que se tem na probidade e no bom funcionamento da Administração.

No âmbito criminal, a moralidade administrativa é rotineiramente invocada. Em acepção restrita, a tutela penal no crime de corrupção passiva (art. 317 do Código Penal), por exemplo, funda-se exatamente na defesa da moralidade – consuma-se, afinal, sem que tenha havido qualquer ameaça ao patrimônio da Administração. Em acepção mais ampla, invoca-se a moralidade como denominador comum da tutela dos crimes contra a Administração. Nesse sentido, veja-se julgado do Superior Tribunal de Justiça, em que fica exposta a *ratio* da Súmula 599 (Brasil, 2020):

9

[...] 3. Quanto ao pedido de trancamento da ação penal, por ser hipótese de aplicação do princípio da insignificância, o Superior Tribunal de Justiça é firme em salientar a *impossibilidade de aplicação do princípio da insignificância no caso de delitos contra a Administração Pública, visto que o bem jurídico tutelado é a própria moralidade administrativa, insusceptível de valoração econômica*. [...] (AgRg no HC n. 540.196/AC, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 2/6/2020, DJe de 10/6/2020. – grifou-se)

Não é impossível sustentar que a moralidade administrativa é o bem jurídico tutelado pelo delito do art. 337-F do Código Penal. Afinal, os agentes públicos e os particulares envolvidos no procedimento devem atuar em competição rigorosamente disciplinada, isonomicamente planejada e voltada à consecução do interesse público – a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração. O desvio em relação à disciplina do procedimento seria, assim, um atentado à moralidade administrativa.

A defesa da moralidade administrativa enquanto bem jurídico-penal, contudo, não é isenta de críticas. Quem a invoca corre sempre o risco de identificar o fundamento – e, portanto, o limite – da tutela penal com a proteção de quaisquer outras normas, ou seja, de identificar a justificativa da tutela penal com a mera violação de obrigações extrapenais.

Parece-nos impróprio, exatamente por isso, eleger a moralidade administrativa como objeto de tutela da fraude à licitação. Ainda que não tenhamos a pretensão de

negar, em absoluto, a defesa da moralidade enquanto bem jurídico, entendemos que, no caso deste delito em específico, a probidade do procedimento só é objeto de tutela em sentido genérico, aplicável a qualquer crime praticado contra a Administração – diferentemente do supracitado caso do delito de corrupção, no qual é o abuso da função administrativa a própria essência do desvalor da conduta.

A objetividade jurídica do delito previsto no art. 337-F do Código Penal é melhor descrita por outro bem: o patrimônio da Administração.

O procedimento licitatório, ainda que assegure a competição justa e equânime entre os interessados em celebrar contratos com a Administração, não se orienta, em sua finalidade última, à garantia dessa competição como valor em si mesmo. Ao contrário, a Administração licita para proteger-se da ingerência que os interesses privados poderiam ter sobre os recursos públicos, desviando-os indevidamente segundo algum critério outro que a obtenção do melhor resultado pelo menor preço. Como a competição em termos isonômicos, por meio de mecanismos concorrenciais de estímulo, tende a criar essa situação – de melhor resultado por menor preço –, é ela assegurada pelo procedimento licitatório, pelo menos a princípio.

A competição tem, portanto, função meramente instrumental. Tanto assim que, quando não se vislumbra vantagem na concorrência, ou quando a sua realização é percebida como demasiado onerosa em comparação à vantagem que poderia trazer, a licitação é dispensável, nos termos do casuísma previsto no art. 75 da Lei n.º 14.133/2021. O referido dispositivo isenta do procedimento licitatório, entre outras, certas contratações tidas como de pouco valor (I e II) ou para as quais já houve licitação anterior, deserta (III, "a"). A *ratio* da licitação é, portanto, a economicidade.

Paralelamente, a tutela penal, que visa, no caso do art. 337-F do Código Penal, à garantia da concorrência em procedimentos licitatórios, fá-lo com vistas à defesa do bem jurídico a que serve a concorrência: o patrimônio público. A prática da conduta lesiva à concorrência licitatória é tida por ofensiva porque tipicamente vulnera o patrimônio da Administração. Este é, de fato, o objeto jurídico do delito.

Nesses termos, a “moralidade administrativa” que existe nas regras que garantem a higidez do certame não tem senão função acessória na defesa do patrimônio da Administração.

11

O mesmo pode ser dito da isonomia, frequentemente listada como objeto de tutela do delito previsto no art. 337-F do Código Penal, ao lado da moralidade administrativa. Esta, embora possa ser protegida pela tipificação das condutas atentatórias à competitividade licitatória, sequer é elemento essencial de sua ofensividade. No caso em que apenas alguns licitantes se beneficiam de certo acordo, em detrimento dos demais, haverá, sim, lesão à isonomia do processo. Isso, contudo, não se verifica quando todos os licitantes se cartelizam – pois, em tese, ajustam distribuir entre si as vantagens obtidas em prejuízo do erário, segundo critérios eventualmente isonômicos. Não se nega, porém, que, mesmo nesse caso, em que a ofensa à isonomia não é clarividente, exista frustração da concorrência com ofensividade ao patrimônio e, dessa forma, aptidão para configurar o crime de fraude à licitação.

Entendemos, dessa forma, que o objeto de tutela jurídica do crime previsto no art. 337-F é o patrimônio da Administração.

A classificação quanto ao risco exigido pelo tipo desse delito depende da consideração acerca do bem jurídico. Em se adotando a tutela do patrimônio como parâmetro, o crime há de necessariamente ser de perigo, já que, como visto, o prejuízo à Administração não é elemento necessário do tipo (Súmula 645 do STJ).

Contudo, será de perigo concreto ou de perigo abstrato? Os tipos de perigo concreto exigem a comprovação de que a conduta do autor efetivamente tenha produzido um risco ao bem jurídico; ou seja, partindo da fórmula de Kindhäuser, de que o bem jurídico ou foi lesado ou só não o foi devido a fatores que um homem médio atribuiria à mera casualidade (Kindhauser, 2009, p. 13).

Não parece ser esse o caso do delito do art. 337-F, pois não há, no tipo penal, qualquer exigência de que a frustração da concorrência tenha de representar um risco efetivo, como ocorre no crime previsto no art. 250, também do Código Penal, em que a criação de perigo é elementar do tipo. Só poderá ser, então, de perigo abstrato.

Hirsch e Wohlers (2007) separam os crimes de perigo abstrato em três espécies: delitos preparatórios, delitos cumulativos e delitos de periculosidade concreta. Os primeiros incriminam condutas em si neutras mas cujo resultado pode, se complementado com a posterior prática de atos lesivos, causar dano ao bem tutelado; os segundos, as condutas que, embora individualmente pouco ou nada ofensivas, caso praticadas por um grande número de sujeitos e na mesma direção, tornam-se lesivas ao bem tutelado; os terceiros, as condutas que, quando praticadas, podem produzir eventual perigo concreto, sem interferência de conduta posterior e independentemente do controle do autor, e cuja punição se justifica pela criação de padrões de conduta.

Para expor o risco o patrimônio da administração não é necessariamente indispensável conduta ulterior à frustração da concorrência, tampouco configuração reiterada do tipo. Só resta, assim, a terceira opção: relativamente ao patrimônio, o delito do art. 337-F é de periculosidade concreta. Vislumbra-se a criação de um *standard* de conduta a ser seguido no procedimento licitatório. O estabelecimento desse *standard* justifica-se exatamente porque a conduta atentatória às diretrizes de isonomia, de concorrência e de moralidade, na imensa maioria dos casos, cria um risco oculto – ou um dano – ao patrimônio da Administração, sem que esta possa prever-se inteiramente. Cuida-se de um delito de perigo abstrato, na modalidade de periculosidade concreta.

Isso não significa, por outro lado, que as condutas absolutamente inidôneas a ofender o erário devam enquadrar-se – materialmente – ao tipo do art. 337-F. Assim, se, numa licitação, os concorrentes ajustam entre si um acordo de lances, mas o procedimento é revogado por flagrantes e incontornáveis irregularidades no edital, antes que qualquer lance seja apresentado, não há que se falar em possibilidade nem mesmo hipotética de frustração da concorrência licitatória e, portanto, de risco ao patrimônio da Administração. Tratar-se-ia, do ponto de vista material, de crime impossível (art. 17 do Código Penal).

A esse respeito, a compatibilidade da exclusão da tipicidade por impossibilidade do crime com os delitos de perigo abstrato já foi sustentada e encontra guarida na

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2009)⁶. A estrutura do crime de perigo abstrato prescinde, de fato, da imediatez do perigo, mas exige que exista, ao menos, um nexo de causalidade hipotético (ainda que pouco provável) entre a conduta e o resultado lesivo. Do contrário, não se justificaria a incriminação.

3. Formação de cartel

3.1. Aspectos gerais

"Formação de cartel" é o *nomen iuris* que pode ser dado tanto ao tipo do art. 4º, I, quanto ao do art. 4º, II, ambos da Lei n.º 8.137.

O tipo do art. 4º, I, tipifica, em termos gerais, o abuso de poder econômico:

I - abusar do poder econômico, dominando o mercado ou eliminando, total ou parcialmente, a concorrência mediante qualquer forma de ajuste ou acordo de empresas; [...]
Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos e multa.

Rodolfo Tigre Maia (2008), que dedicou importante monografia a este tipo (antes da Lei 12.529/2011, essa redação correspondia ao art. 4º, I, "a"), define o domínio de mercado como o alcance, por meio de acordos, da posição que permita aos agentes econômicos acordantes

o controle dos mecanismos formativos dos preços e/ou da disponibilidade de mercadorias e serviços à revelia dos demais competidores e dos consumidores, sem que necessariamente ocorra a erradicação formal ou material dos demais competidores. (Maia, 2008, p. 182)

E a eliminação da concorrência, por sua vez, Maia define-a como

supressão ou diminuição da quantidade de empresas em atuação e/ou da capacidade destas de competirem (seja na qualidade de concorrentes

⁶Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n. 97.477. Julgado em 29/9/2009.

reais, seja na de potenciais) no mesmo mercado relevante, que ocorre como resultado de práticas anticompetitivas que são empregadas por suas concorrentes, atuando concertadamente sob a forma de cartel [...] (Maia, 2008, p. 196)

14

O tipo do art. 4º, I, da Lei n.º 8.137 expõe, dessa forma, a modalidade mais genérica de supressão da concorrência no mercado de determinado bem. "Dominar o mercado" e "eliminar a concorrência" descrevem a fórmula abstrata do conluio anticoncorrencial, que pode assumir as mais diversas particularidades. Cuida-se, além disso, de um delito de resultado – do qual o conluio é apenas meio –, de modo que os agentes que contribuem para a formação do acordo só respondem pelo crime consumado se aquele se implementa, com domínio de mercado ou eliminação da concorrência.

No caso deste trabalho, contudo, parece amoldar-se melhor à conduta de combinação de preços em licitações um tipo mais específico e que, ademais, se refere exatamente a esta combinação. Nesse sentido, tomarei por "formação de cartel" o crime definido no art. 4º, II, "a" da Lei 8.137/1990 como:

II - formar acordo, convênio, ajuste ou aliança entre ofertantes, visando:

- a) à fixação artificial de preços ou quantidades vendidas ou produzidas;
- b) ao controle regionalizado do mercado por empresa ou grupo de empresas;
- c) ao controle, em detrimento da concorrência, de rede de distribuição ou de fornecedores.

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos e multa.

Trata-se de crime comum: qualquer pessoa pode praticá-lo, desde que o acordo resultante da conduta seja celebrado entre agentes econômicos ofertantes. Quanto ao sujeito passivo, admite-se que se nele se enquadrem tanto os demais concorrentes, eventualmente prejudicados por barreiras artificiais de entrada, quanto os consumidores, usurpados de seu bem-estar econômico.

O crime do art. 4º, II, "a", difere do tipo anteriormente descrito, em primeiro lugar, pela especificidade, porque aqui não se pune qualquer expediente, mas o acordo de preços, considerado especialmente lesivo. Em segundo lugar, diferencia-se quanto à consumação, na medida em que o crime é formal (há consumação instantânea). Dispensa, conforme interpretação literal do *caput* ("formar acordo [...]", v. item I), implementação

do acordo com combinação de preços ou domínio de mercado. Exige-se apenas que haja dolo específico para tanto, de modo que o crime já se caracteriza quando da formação do ajuste.

3.2. Ofensividade

A objetividade tutelada, pelos delitos previstos no art. 4º da Lei n.º 8.137/1990 é, segundo a letra da lei, a ordem econômica. Contudo, a amplitude do conceito de "ordem econômica" é alvo de crítica na doutrina, se se quer adotar um conceito de bem jurídico atrelado a uma política criminal restritiva, nos termos já discutidos (Greco, 2004). A ordem econômica, de fato, pode assumir diversos significados e, inclusive, perigosamente identificar-se com a política econômica adotada num ou outro momento pelo Estado.

Delimitando-se a ordem econômica pela sua disciplina constitucional, pode-se dizer que a conduta incriminada no delito de cartel fere um aspecto específico da regulação das relações econômicas: a livre concorrência, que tem lastro no art. 170, IV da Constituição.

A livre concorrência deve ser entendida como estrutura de um setor da economia que propicia a franca competitividade entre agentes de mercado que não gozam de vantagem especial *a priori* e que não entram em conluio. É, ao menos numa concepção idealista e liberal, diretamente benéfica à sociedade: os impulsos recíprocos dela decorrentes suscitam a melhora dos bens e dos serviços prestados; os preços repassados ao consumidor, por sua vez, tendem a ser os menores possíveis para cada concorrente, porque estes, obrigados à competição, são impulsionados à inovação, ao progresso e à redução de custos.

Enquadra-se, assim, como verdadeiro bem jurídico: a livre concorrência é uma circunstância do funcionamento do sistema social que propicia o livre desenvolvimento dos indivíduos.

Tomada em si mesma, pode ser considerada um bem jurídico supraindividual, nos termos propostos por Tatiana Badaró Baptista, pois é um bem "com o qual pessoas indetermináveis ou de difícil determinação estabelecem, ao mesmo tempo, uma relação

de disponibilidade limitada para a satisfação, ainda que indireta, de necessidades humanas essenciais" (Baptista, 2016, p. 137).

De fato, o mercado estruturado em livre concorrência, ressalvadas as exceções constitucionais e os condicionamentos legais, é usufruído por todos os membros da sociedade para a satisfação de suas necessidades básicas – aquisição de recursos –, ao menos num modelo capitalista de mercado. O aproveitamento da livre concorrência por alguns não a reduz para os outros. Tampouco se poderia falar na individualização de um bem cuja existência depende justamente da pluralidade de sujeitos que concorrem entre si. Os membros da coletividade, além disso, podem dispor dela de maneira limitada: cada um pode escolher, por exemplo, retirar-se de um ramo econômico, mas alguns, ou mesmo todos, não podem, até por vedação constitucional, suprimir a livre concorrência como estrutura básica do mercado.

Admitida a sua plausibilidade como bem jurídico, é necessário concluir que o art. 4º da Lei n.º 8.137/1990 prevê a tutela penal da livre concorrência. Passa-se, assim, à análise da estrutura do delito.

A atuação cartelizada é reprimida pelo direito porque gera preços artificialmente altos e, assim, torna ineficiente a alocação social de recursos. Do ponto de vista econômico, a falta de concorrentes permite que os agentes cartelizados gozem de lucros excepcionais à custa dos consumidores, cujo bem-estar é subtraído (Pyndick, Rubinfeld, 2013, p. 377). Os tipos penais do referido dispositivo se apresentam, na verdade, como a ponta da lança de um sofisticado aparato administrativo antitruste, aparelhado desde a época do Estado Novo e atualmente encabeçado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômico (CADE), que, por meio dos mecanismos da Lei 12.529/2011, tem como um de seus objetivos exatamente a proteção – extrapenal – da livre concorrência. Na seara penal, optou-se por tipificar uma série de condutas tidas por gravemente lesivas ao bem jurídico, segundo o grau de dano e de especificidade.

Enquanto o tipo do art. 4º, I, da Lei n.º 8.137 tutela a lesão imediata à concorrência (a sua supressão setorial), o tipo do art. 4º, II, "a", presta-se à tutela *ex ante* de acordos que, caso executados, poderiam gerar risco ou dano à livre concorrência. Com efeito, o

tipo prevê a mera “formação” do acordo, não se exigindo o resultado de dominação do mercado ou supressão da concorrência.

Disso decorre que, ao contrário do mencionado art. 4º, I, da Lei n.º 8.137, para o qual a ofensividade se configura com o dano à livre concorrência – mediante a sua supressão parcial ou total –, o delito do art. 4º, II, “a” é, quanto a esse bem jurídico, um crime de perigo.

Não pode ser de perigo concreto, à míngua de expressa previsão. Adotando a supramencionada classificação dos crimes de perigo abstrato proposta por Hirsch e Wohlers (2007), ter-se-ia um delito de preparação. A prévia orquestração do cartel, com a respectiva combinação de limites de preços ou áreas de atuação é, por si só, inócuia. A só combinação é um ato que, a princípio, deveria ser irrelevante ao direito. Ela dirige-se a um único fim: ser implementada, criando, para os acordantes, a situação de domínio de mercado, na qual podem impor condições abusivas.

Em razão da indispensabilidade da conduta para a produção dessa finalidade, bem como de sua especial aptidão para realizá-la, opta-se pela punição do ato preparatório. A sua ulterior conclusão, que se apresenta natural dada a substância da conduta, é o próprio menoscabo da livre concorrência. Cuida-se, dessa forma, de delito de perigo abstrato, na modalidade preparatória.

Isso não significa, por outro lado, que todo acordo de preços seja potencialmente ofensivo à livre concorrência a ponto de justificar a tutela penal. Imagine-se o seguinte caso: num bairro com dez padarias, duas decidem combinar preços (mais elevados, naturalmente, que os do mercado). O efeito, será, *coeteris paribus*, tão somente a eliminação das padarias cartelizadas frente às demais concorrentes, que, praticando o preço de mercado, atrairão para si toda a clientela. Não terá havido, de fato, vulneração da livre concorrência como estrutura daquele mercado.

Com efeito, não faz sentido pressupor em absoluto o risco da combinação de preços, que pode muito bem ser ajustada por agentes sem capacidade de influir no setor econômico de que participam, caso em que a tutela penal não se justifica. Conforme já se salientou anteriormente, a estrutura dos delitos de perigo abstrato não é imune à

exclusão de tipicidade do crime impossível, quando a conduta, ainda que o tipo não exija sequer a produção do perigo concreto, for absolutamente inidônea para lesar o bem jurídico.

Nesse sentido, a Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça já reconheceu, acertadamente, que a capacidade de o cartel *de facto* ofender a livre concorrência é um requisito, embora não escrito, para configurar-se o crime (Brasil, 2017b):

4. O delito do art. 4º, II, da Lei 8.137/90 exige a demonstração que os acordos, ajustes ou alianças entre os ofertantes tinham por objetivo domínio de mercado.

5. *Não havendo descrição fática suficiente da concentração do poder econômico, ou de que os acordos ajustados teriam sido efetivamente implementados com domínio de mercado, não há falar em formação de cartel*, por quanto não demonstrada ofensa à livre concorrência. (REsp 1.683.839/SP: Superior Tribunal de Justiça. Sexta Turma. Recurso Especial nº 1.683.839. Relator: Ministro Nefi Cordeiro. Acórdão: 12 de dezembro de 2017. DJE.: 19/12/2017)

Em suma: não é preciso que os acordos de preços sejam de fato implementados, já que o momento da consumação é o da formação do acordo; não há crime, porém, se não ficar demonstrado que a potencial implementação dos preços pré-combinados darse-ia com efetiva lesão à concorrência. Indispensável, portanto, a idoneidade do acordo para lesar, potencialmente, o bem jurídico tutelado.

4. *Bis in idem*

Há evidente semelhança entre as tutelas propiciadas pelos delitos de formação de cartel e de frustração do caráter competitivo de licitação. Em ambos os casos, trata-se da proteção, mediante delitos de perigo, de bens jurídicos vinculados – direta, no caso do cartel, e indiretamente, no caso da fraude à licitação – à estrutura concorrencial de um dado setor econômico.

Pretendemos demonstrar, agora, que a dupla imputação, nas hipóteses de acordo de preço em licitações, viola a regra *ne bis in idem*, que vedava a penalização reiterada de uma conduta cujo desvalor objetivo é único. Para tanto, serão desenvolvidas três

situações hipotéticas em que pode haver dúvidas a respeito da incidência cumulada dos tipos.

19

4.1. Primeira situação

Suponha-se, na primeira situação, que, em licitação isolada que tem por objeto a construção de uma escola no município X, as duas principais concorrentes combinam entre si que uma apresentará preço mais elevado, de modo a garantir à outra a adjudicação, em troca de vantagem pecuniária. No decorrer da licitação, as duas praticam os preços combinados; a primeira logra a adjudicação e garante à segunda o gozo da vantagem combinada. Nessas circunstâncias, o tipo penal do art. 4º, II, "a", da Lei n.º 8.137 parece estar ao menos formalmente configurado, afinal os ofertantes ajustaram entre si a fixação artificial de preços. Por outro lado, também não há dúvida de que a adoção desse expediente frustrou a competitividade do certame – *a priori*, portanto, também se verifica a incidência do art. 337-F do Código Penal.

Todavia, nesse caso, a ofensividade da conduta não se amolda à ofensividade exigida pelo tipo do art. 4º, II, "a", da Lei n.º 8.137. Como se viu, embora quaisquer "acordos de preços" configurem formalmente ao tipo, materialmente é preciso demonstrar que esses acordos seriam efetivamente implementados "com domínio de mercado".

Em se tratando da proteção *ex ante* propiciada por um tipo de perigo abstrato na modalidade preparatória, ainda que não seja necessário demonstrar o risco iminente de a conduta complementar ser praticada, é no mínimo necessário que esta, caso praticada, seja capaz de gerar perigo ou lesão ao bem jurídico.

Nessa situação, esse requisito não se verifica. A tutela da livre concorrência no delito de formação de cartel é ampla, abrangendo, mais do que uma transação individual, todo um setor do mercado – isto é, o espaço abstrato no qual convergem os agentes para realizar um sem-número de transações que têm por objeto um determinado bem. Nesses termos, a supressão da livre concorrência em certame isolado (ou num pequeno número

de certames) limita-se a transações determinadas e não configura, efetivamente, domínio do mercado. Assim, seguindo os parâmetros já delineados pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, não se pode falar em tipicidade do delito do art. 4º, II, "a", da Lei n.º 8.137.

20

Subsiste, unicamente, a configuração do art. 337-F do Código Penal, por evidente fraude à competitividade no certame licitatório, com plena ofensividade à competição naquela transação isolada, de modo a gerar risco ao patrimônio público, e nada mais.

Sequer há que se falar, portanto, em concurso aparente de normas penais.

Não é surpreendente que o próprio Superior Tribunal de Justiça já tenha exarado entendimento parelho em caso de cartel licitatório semelhante ao ventilado acima. Veja-se, nesse sentido (Brasil, 2018d):

[...]

3. O delito do art. 4º, II, da Lei 8.137/90 exige a demonstração que os acordos, ajustes ou alianças entre os ofertantes tinham por objetivo domínio de mercado.

4. Não havendo descrição fática suficiente da concentração do poder econômico, ou de que os acordos teriam sido efetivamente implementados com domínio de mercado, não há falar em formação de cartel, por quanto não demonstrada ofensa à livre concorrência.

Demonstrado apenas que os ajustes se deram com o fim de fraudar o processo licitatório, subsiste apenas o crime do art. 9º da Lei de Licitações.

5. O delito do art. 9º da Lei 8.666/93 tem natureza formal, ocorrendo sua consumação mediante o mero ajuste, combinação ou adoção de qualquer outro expediente com o fim de fraudar ou frustrar o caráter competitivo da licitação, independentemente da obtenção da vantagem (adjudicação do objeto licitado para futura e eventual contratação). Precedentes do STF e do STJ. [...]

(REsp n. 1.623.985/SP, relator Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, julgado em 17/5/2018, DJe de 6/6/2018).

No Recurso Especial n.º 1.623.985, julgado em maio de 2018, a Sexta Turma tratou de caso no qual os dois consórcios que participavam de licitação referente à linha 2 do metrô de São Paulo acordaram que um deles vencê-la-ia mediante apresentação, pelo outro, de proposta de cobertura. Em troca, o consórcio vencedor subcontrataria as empresas do perdedor.

A denúncia, que imputava aos agentes tanto o delito do art. 4º da Lei n.º 8.137/1990 quanto o do então art. 9º da Lei n.º 8.666/1993, foi rejeitada quanto àquele e, embora recebida quanto a este, resultou inócula, porque prescrita a pretensão punitiva do

crime licitatório. O magistrado de primeiro grau entendeu incompatível a dupla imputação naquelas circunstâncias. O *Parquet* recorreu ao Tribunal de Justiça de São Paulo, que deu provimento ao recurso, ordenando o recebimento da denúncia e a retomada do curso da ação penal.

21

Em sede de recurso especial, a Sexta Turma restaurou o entendimento do primeiro grau. Estabeleceu que, no caso, todas as condutas – tanto o acordo de preços quanto o acesso privilegiado a informações – subsumir-se-iam ao tipo do crime licitatório, pois, ausente o requisito de ofensividade acima analisado para a configuração do crime de cartel (plausibilidade de implementação do acordo com domínio de mercado), não haveria que se falar no delito contra a ordem econômica.

No voto-vencedor, o relator, Min. Nefi Cordeiro, aduziu que:

[...] *as condutas tidas por anticompetitivas referiam-se exclusivamente a um procedimento licitatório*, sendo certo que, pela descrição da denúncia, *não se pode inferir que os acordos narrados configurariam, no limite descrito, domínio de mercado, apto a subsumir no delito do art. 4º, II, a, b e c, da Lei 8.137/90*.

Assim, sendo insuficiente a descrição fática de que os acordos caracterizariam a concentração do poder econômico e de que os ajustes teriam sido efetivamente implementados com domínio de mercado, não há falar em formação de cartel, por quanto não demonstrada ofensa à livre concorrência. (REsp n. 1.623.985/SP, relator Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, julgado em 17/5/2018, DJe de 6/6/2018).

O indício que o Ministro Relator invoca para sustentar o caráter limitado da ofensa é o número de procedimentos licitatórios fraudados: "*as condutas [...] referiam-se exclusivamente a um procedimento licitatório*". Com efeito, não há que se falar em controle dos mecanismos de formação de preços ou de disponibilidade de bens por parte das acordantes que fraudaram um procedimento licitatório isolado. É possível vislumbrar, sim, eliminação da concorrência – internamente ao certame, como resultado da avença –, mas tampouco esta excede a lesividade essencialmente direcionada à Administração.

A decisão parece assentar, dessa forma, que, ao menos em casos como esse, de licitação isolada, a dupla imputação afronta a regra *ne bis in idem*.

Uma situação mais complexa, todavia, pode tornar problemático o critério indiciário elencado pelo Relator neste acórdão e conjurar certas indefinições no conceito de domínio de mercado.

4.2. Segunda Situação

Suponha-se que, em vez de a fraude ocorrer numa única licitação, ela ocorra em sucessivos procedimentos, ou em sucessivos lotes de um mesmo procedimento, de modo a assegurar o "revezamento" dos vencedores, que passam a auferir lucros excepcionais, cada qual em seu contrato. A título de ilustração, reporto-me ao caso da linha 5 do metrô de São Paulo (o litígio da seção anterior tinha por objeto a linha 2).

Em dezembro de 2018, o Juiz de Direito da 12ª Vara Criminal Central de São Paulo proferiu sentença no processo n.º 0096897-91.2010.8.26.0050 (Ação Penal 406/12).⁷ Comprovou-se, na ocasião, que 16 denunciados participaram de acordos realizados entre 10 empresas e consórcios visando à fixação de preços no procedimento licitatório para a expansão da Linha 5 do Metrô de São Paulo. Cada um dos lotes 3 a 8 foi previamente destinado pelo "cartel" a um de seus membros, cabendo aos demais apresentar "propostas de cobertura" com preços mais elevados do que aqueles do licitante favorecido pelo acordo. Assim, como em cada lote apenas um licitante apto a concorrer apresentou valores menores do que o teto do edital, avençou-se um sistema de "revezamento" em que a efetiva competição foi suprimida. Sintomaticamente, as propostas vencedoras eram menores do que o teto do edital em menos de 1% (Brasil, 2018e).

Aqui, surge um complicador: não se trata mais de fraude localizada, realizada no bojo de um certame único. Ao contrário, cuida-se de licitação com múltiplos lotes, em que a atuação sistemática e organizada de um grupo de empresas assegurou o menoscabo da

⁷No Conflito de Competência n.º 168.949, o Superior Tribunal de Justiça assentou a competência da Justiça Federal para o feito, que agora tramita sob sigilo na 3ª Vara da Seção Judiciária de São Paulo sob o n.º 0005803-30.2017.4.03.6181.

competição e o assenhoramento repetitivo de lucros excepcionais às custas da Administração.

Não seria impossível, tendo isso em vista, enquadrar a situação exposta como uma espécie de “domínio de mercado”: afinal, o mercado de grandes obras de infraestrutura ferroviária é restrito – o seu único consumidor é, basicamente, a Administração Pública –, e são poucas as empresas que têm aparelhamento suficiente para executar tais empreendimentos de vulto – tanto assim que, quando ocorrem as respectivas licitações, organizam-se consórcios visando à soma das forças e à divisão dos custos. O delito do art. 4º, II, “a”, da Lei n.º 8.137/1990 parece, assim, configurar-se, mesmo levando em conta o seu aspecto material. Não seria absurdo pensar, no caso, até na tipificação do art. 4º, I, do mesmo diploma, se comprovado o resultado.

23

Poder-se-ia, por isso, levantar dúvidas quanto à aplicação da solução consagrada no Recurso Especial n.º 1.623.985: naquele caso, o domínio de mercado não se teria verificado por se tratar de licitação única. Ao contrário, no caso ora sob análise, em que foram múltiplos os lotes maculados, em sucessivos ambientes concorrenenciais, o magistrado de primeiro grau entendeu pela dupla imputação, por verificado o domínio de mercado: condenou diversos dos réus tanto pela frustração do caráter competitivo da licitação (então art. 9º da Lei n.º 8.666) quanto pelo delito de cartel (art. 4º, II, “a”, “b”, “c”), em concurso material.

Enfrentou, aliás, objeções da defesa em que se arguira a regra *ne bis in idem*. Para refutá-las, argumentou que os momentos de consumação de cada delito eram distintos, que os dolos eram diversos – dirigidos ao mercado, em geral, e à Administração, em específico – e, por fim, que cada crime tutelava um bem jurídico diferente (*Ibidem*, p. 28-29).

Indaga-se: as diferenças apontadas no caso justificam, assim, a diferença na solução, de modo a autorizar a dupla imputação? A sentença foi acertada?

Apesar da aparente correção de um raciocínio assim, que vislumbra a dupla imputação em casos como esse, de maior amplitude, defendemos que aqui não é possível afastar a redundância que paira sobre o concurso de crimes, do ponto de vista da estrutura

e da objetividade jurídica de cada crime. Trata-se, na verdade, de um concurso apenas aparente, a ser resolvido pela aplicação da consunção.

Como se viu, a estrutura do crime de formação de cartel está voltada para a proteção da livre concorrência no mercado em geral. O delito de fraude à licitação, por sua vez, funda-se na defesa do patrimônio da Administração. Todavia, a diferença na descrição da ofensividade – por um ou outro bem jurídico – apaga-se no caso concreto, de modo que a lesão a que se atribui desvalor é, na verdade, a mesma.

Na formação de cartel, a livre concorrência é tutelada *ex ante* a fim de se assegurar que os consumidores e a sociedade em geral possam gozar tranquilamente dos benefícios por ela engendrados. No caso concreto, entretanto, há apenas um único consumidor, que representa a sociedade em geral, a beneficiar-se da estrutura competitiva de um setor da economia – a Administração, que, por meio da licitação, adquire os bens necessários ao cumprimento de suas funções. Assim, o perigo que se procura evitar com a tipificação do cartel (o dano à concorrência) já se consumou quando tipificada a fraude à licitação: apenas, a estrutura deste delito não descreve a sua ofensividade como consumação do dano à livre concorrência, mas, restritamente, como risco ao patrimônio público, que se pressupõe quando suprimida a concorrência licitatória.

O perigo do delito de cartel restringe-se, no caso, à supressão da concorrência licitatória, cujo potencial lesivo é descrito pelo legislador como perigo ao patrimônio público. Os efeitos do delito de cartel não extrapolam aqueles já capitulados pela fraude à licitação.

É seguro dizer, dessa forma, que a interseção que autoriza a configuração do cartel, ao identificar como mercado o ambiente em que se produzem os sucessivos certames, é exatamente o motivo que o torna uma imputação excrescente. O risco proibido pelo delito do art. 4º, II, “a”, da Lei n.º 8.137/1990 teria, no caso, os mesmos limites e a mesma substância daquele tipificado pelo art. 337-F do Código Penal, de modo a tornar a dupla imputação uma ilusão necessariamente pleonástica.

A combinação de preços, que é suficiente para a tipificação do cartel, configura, antes disso, um possível meio de perfectibilizar os elementos constitutivos da fraude à licitação.

Partindo desse raciocínio, já se afirmou que o crime de fraude à licitação prevalece por força do princípio da especialidade (Kuhn, Fortes, 2022; Brasil, 2018d, p. 11). Todavia, a relação lógica da especialidade só se aplica quando o âmbito de incidência da norma especial está completamente abarcado pelo da norma geral, que lhe excede. Ocorre que o delito de fraude à licitação abrange condutas que de forma alguma se subsumem ao art. 4º, II, "a" da Lei n.º 8.137 – por exemplo, a apresentação de lances orientados por informações privilegiadas, que deveriam ser sigilosas na licitação. E o contrário também se verifica – evidentemente, é possível que exista um cartel que não se envolva em licitações. Como a relação das normas não é, assim, de continência, mas de interseção, não há que se falar em especialidade.

A solução do conflito aparente de normas dá-se, na verdade, pela aplicação do princípio da consunção. A consunção tem lugar quando a realização dos pressupostos de uma norma implique, ordinariamente, a realização concomitante ou sucessiva de determinadas formas de um delito previsto por outra, de tal modo que o desvalor jurídico da conduta proibida segundo aquela – a norma consuntiva – abarque o desvalor próprio da conduta concomitante ou sucessiva proibida por esta – a norma consumida (Horta, 2007, p. 148).

A verificação do acordo de preços, expediente ordinariamente empregado para fraudar a concorrência em certames públicos, implica necessariamente a realização anterior ou concomitante do delito de formação de cartel. O desvalor do acordo de preços limita-se, no caso, àquele desvalor descrito pelo art. 337-F do Código Penal: a vulneração da livre concorrência em licitações, com risco ao patrimônio público. O caso, portanto, é de consunção. A fraude à licitação absorve a formação de cartel.

Cumpre, finalmente, afastar os argumentos do magistrado, arrolados para contrariar a tese defensiva de que a dupla imputação configura *bis in idem*.

Em primeiro lugar, é indiferente que os momentos de consumação sejam distintos: ninguém contesta que o estelionato absorva o uso do documento falso, muito embora a obtenção da vantagem possa ocorrer em momento posterior ao da apresentação do documento.

Além disso, a diferença de dolos (“fixar preços” e “frustrar o caráter competitivo com o intuito de obter vantagem decorrente da adjudicação”) não deixa de ser ilusória, considerando que a avença é firmada com unidade de desígnios, visando, no caso concreto, à obtenção de vantagem decorrente das adjudicações.

26

Por fim, já se demonstrou que a diferença de bens jurídicos tutelados, embora seja real, não tem relevância – afinal, a livre concorrência tutelada pelo cartel se restringe, concretamente, à competição licitatória; e a lesão a esta já se encontra descrita, pelo delito de fraude à licitação, na forma de risco ao patrimônio da Administração.

Portanto, por força da aplicação do princípio da consunção, deve prevalecer a tipificação do art. 337-F do Código Penal, mesmo nessa segunda hipótese. A depender do caso, se for possível individualizar temporalmente as fraudes sucessivas, o correto seria, a fim de que se descreva a reiteração, a aplicação da continuidade delitiva do art. 71 do Código Penal.

Essa solução parece assentar-se em preceitos já delineados pelo Superior Tribunal de Justiça. Este, contudo, não a consagrou explicitamente e, em casos semelhantes, preferiu lançar mão de fundamentos diversos dos apresentados.

A Sexta Turma enfrentou em algumas ocasiões a possibilidade de dupla imputação da frustração do caráter competitivo de licitação e da formação de cartel – todas as vezes com referência a irregularidades verificadas em licitações para a construção de linhas férreas em São Paulo. Foram, ao todo, quatro processos: o Recurso em Habeas Corpus 119.667, o Agravo Regimental no Recurso Especial 1.810.038 e os Recursos Especiais 1.623.985 e 1.683.839.

Em todos os casos, entendeu-se pela prevalência do delito de frustração do caráter competitivo de licitação.

No caso dos Recursos Especiais n.º 1.623.985, já mencionado, e n.º 1.810.038, entendeu-se que, por se tratar de licitação única, não havia possibilidade de domínio de mercado, de modo que não estaria configurado – nem sequer em tese – o delito do art. 4º, II, da Lei n.º 8.137. No caso do Recurso Especial n.º 1.623.985, a questão foi inclusive objeto de embargos de declaração, em que se afastou a tese de “absorção” em prol da atipicidade do delito de cartel – conforme defendi acima (Brasil, 2019a).

Por outro lado, nos casos do Recurso Especial n.º 1.683.839 e do Recurso em Habeas Corpus n.º 119.667, não obstante as licitações afetadas terem sido 2 e 4, respectivamente, a Sexta Turma não identificou efetivo domínio de mercado. Afastou, assim, a incidência do delito do art. 4º, II, da Lei n.º 8.137, sequer cogitando da ocorrência ou não de conflito aparente.

A tese de consunção acima apresentada, portanto, ainda não foi *necessária* para resolver o conflito aparente de normas, pois este ainda não foi identificado, pela corte, de maneira explícita. O critério indiciário para identificar a inocorrência de domínio de mercado – a fraude em licitação isolada – foi, até o momento, flexibilizado para abarcar os casos em que a fraude ocorre num número restrito, porém superior à unidade, de licitações. Todavia, isso não significa que um conflito aparente não venha a ser eventualmente verificado, num caso em que as circunstâncias concretas indicarem um assenhoramento do mercado de obras públicas, nos termos acima descritos. Nesse caso, a solução deve ser aquela proposta.

Quaisquer que sejam os fundamentos, concorda-se com o resultado da tese que reverbera, hoje, na Sexta Turma – o de prevalência da fraude à licitação –, tendo em vista o espaço lógico-jurídico que se abre quando se está diante da combinação de preços em licitações: seja em licitação isolada, seja em licitações reiteradas.

A Quinta Turma, por sua vez, ainda não enfrentou o problema diretamente. No Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial n.º 967.667, entendeu que avaliar a aplicação do princípio da consunção quando da análise da admissibilidade da denúncia equivaleria a valorar, *ex ante*, os elementos de prova. Não decidiu, portanto, a questão.

4.3. Terceira situação

Poder-se-ia, finalmente, formular uma terceira situação hipotética, em que o mercado não se resumisse à demanda da Administração – um contra-exemplo. Suponha-se um pequeno município em que existem três empresas que vendem sacos de arroz para alimentação humana. As três empresas, acordadas, decidem vendê-los a um preço superior ao do mercado; e assim o fazem para os supermercados locais. A Prefeitura, então, realiza uma licitação para aquisição de sacos de arroz destinados ao fornecimento

de merenda em suas creches e as empresas, observando o conluio, avençam a vitória de uma, com subcontratação das outras duas.

Me parece que, nesse caso – e somente neste –, é cabível a dupla imputação. Trata-se, mesmo, de dois acordos distintos, com âmbitos de operação diferenciados. A Administração não seria, nessa situação, a titular única do patrimônio afetado pelo cartel (este evidentemente configurado, pois a lesividade transborda a fraude à licitação), mas alvo de prática diversa e direcionada, a justificar capitulação jurídico-penal própria.

Seria cabível, no máximo, pensar em concurso formal, tendo em vista o possível caráter permanente do delito de cartel, a que se acrescentaria a fraude à licitação como lesão específica à Administração mas unicamente enquanto continuação de um acordo de domínio de mercado já existente.

5. CONCLUSÃO

A imputação concomitante dos delitos previstos no art. 337-F do Código Penal e no art. 4º, II, da Lei n.º 8.137 não é tema pacífico na jurisprudência. Juízos de primeiro grau não hesitam em praticar a dupla imputação, ao arrepro da regra *ne bis in idem*. A Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, parece reconhecer os excessos da acusação e entende, em geral, pela prevalência do crime atualmente capitulado no art. 337-F do Código Penal.

A estrutura dos dois tipos é, de fato, análoga. Na formação de cartel, verifica-se a tutela *ex ante* da livre concorrência no mercado em geral; na fraude à licitação, a defesa do patrimônio público contra a vulneração da competição especificamente licitatória.

Defendemos, assim, que, quando há acordos anticoncorrenciais em licitações, o concurso de crimes implica ou equívoco na imputação do delito de cartel ou pleonasmo – *bis in idem* – na dupla imputação.

Se se tratar de fraude ocorrida numa licitação isolada (ou em pequeno número de concorrências), o caso será, claramente, de não configuração do delito previsto no art. 4º, II, da Lei n.º 8.137, por faltar possibilidade de domínio de mercado. Essa tese já é pacífica na Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça.

Por outro lado, numa situação em que a fraude se reitera em diversas licitações, existindo indícios de um eventual “domínio do mercado de obras públicas”, verifica-se a configuração, ao menos em tese, de ambos os tipos. O concurso, porém, é aparente. A solução do conflito não se pode dar por meio da especialidade, pois inexiste relação de continência lógica entre os tipos. A aplicação da consunção é, ao contrário, sugerida pelo liame teleológico das condutas: se o domínio cartelizado de mercado se limita às fraudes em licitações sucessivas, o tipo do art. 337-F do Código Penal deve absorver aquele do art. 4º, II, da Lei n.º 8.137/1990.

Essa segunda tese, porém, não encontra paralelos na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, já que, até o momento, não se levou ao conhecimento daquela corte um caso em que se tenha reconhecido, simultaneamente, domínio de mercado e fraude à licitação. A situação de fraudes repetidas poucas vezes (duas a quatro) já foi objeto de decisões, nas quais se entendeu pela não configuração do delito de cartel, à semelhança do que ocorreu quando a fraude foi praticada numa única licitação.

Por fim, defendemos que a dupla imputação só seria possível em circunstâncias nas quais a lesão à concorrência em geral – aí incluídos agentes privados – seja individualizável em separado da conduta de assenhoramento de um ou de vários procedimentos licitatórios mediante acordos anticoncorrenciais. Nesse caso, vislumbra-se a possibilidade do concurso formal de crimes. Do contrário, fere-se a regra *ne bis in idem*.

Referências

ARAUJO, Glaucio Roberto Brittes de. *Intervenção Penal nas Licitações*. Orientador: Antonio Carlos da Ponte, 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2012

BAPTISTA, Tatiana Maria Badaró. *Bem jurídico-penal supraindividual: novos e velhos desafios da teoria do bem jurídico*. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito Penal, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 11 maio 2016), Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-AYKNUG/1/disserta_o_tatianabadar_2016_05_12.pdf. BITENCOURT, Cézar Roberto. *Direito Penal das Licitações*. São Paulo: Saraiva, 2021, pp. 78/80;

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo em Recurso Especial n. 2.664.823/RN*, Relatora: Ministra Daniela Teixeira, Quinta Turma, julgado em 17 dez. 2024. *Diário da Justiça Eletrônico Nacional*, Brasília, DF, 6 jan. 2025;

_____. *Agravo Regimental no Recurso Especial n.º 1.626.490*. Quinta Turma, Rel. Min. Felix Fischer, DJe 30 maio 2018.

_____. *Agravo Regimental no Habeas Corpus n. 540.196/AC*, Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 2 jun. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 10 jun. 2020;

_____. *Embargos de Declaração no Recurso Especial n. 1.623.985/SP*, Relator: Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, julgado em 5 set. 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 12 set. 2019;

_____. *Habeas Corpus n. 97.477*, Relatora: Ministra Ellen Gracie; Relator para o acórdão: Ministro Eros Grau. Julgado em 29/9/2009. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 29 out. 2009.

_____. *Habeas Corpus n.º 341.341*. Quinta Turma, Rel. Min. Joel Ilan Paciornik. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 30 out. 2018.

_____. *Habeas Corpus n.º 373.027*. Quinta Turma, Rel. Min. Ribeiro Dantas. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 26 fev. 2018.

_____. *Habeas Corpus nº 384.302/TO*. Relator: Ministro Ribeiro Dantas. Quinta Turma. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 9 jun. 2017

_____. *Habeas Corpus n.º 484.690*. Quinta Turma, Rel. Min. Ribeiro Dantas, DJe 4 jun. 2019.

_____. *Recurso Especial n. 1.623.985/SP*, Relator: Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, julgado em 17 maio 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 6 jun. 2018.

_____. *Recurso Especial n. 1.683.839/SP*. Relator: Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma. Julgado em 12 dez. 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 19 dez. 2017.

_____. *Recurso Especial n.º 2.069.142*. Relator: Min. Rogério Schietti Cruz. Sexta Turma. *Diário de Justiça Eletrônico Nacional*, Brasília, DF, 30 ago. 2023.

_____. *Súmula 645*, de 17 de fevereiro de 2021;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 116.680*. Relator: Ministro Teori Zavascki. Segunda Turma. Julgado em 18 dez. 2013. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 13 fev. 2014;

BRASIL. *Tribunal de Justiça de São Paulo. Sentença proferida na Ação Penal n. 406/12, processo n.º 0096897-91.2010.8.26.0050, Comarca de São Paulo, 12ª Vara Criminal Central, pp. 12-15. Sentença de 12 dez. 2018.* Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/dl/se/senteca-cartel-metro-sp.pdf>. Acesso em: 12/12/2024;

_____. *Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Acórdão n. 1.197.396. Apelação Criminal n. 20130111437657APR, Relator: Desembargador Cruz Macedo, julgado em 15 ago. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 3 set. 2019;*

GRECO, Luís. "Princípio da ofensividade" e crimes de perigo abstrato: uma introdução ao debate sobre o bem jurídico e as estruturas do delito. *Revista Brasileira de Ciências Criminais: RBCCrim*, São Paulo, v. 12, n. 49, p. 89-147, jul/ago 2004.

HIRSCH, Andrew von; WOHLERS, Wolfgang. *Teoría del bien jurídico y estructura del delito. Sobre los criterios de una imputación justa*. Traduzido ao espanhol por ALCÁCER, Rafael; MARTÍN, Maria; URBINA, Íñigo Ortiz de. Barcelona: Marcial Pons, 2007.

HORTA, Frederico Gomes. *Do Concurso Aparente de Normas Penais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007;

KINDHÄUSER, Urs. *Estructura y legitimación de los delitos de peligro del Derecho Penal*. Barcelona: InDret, 1/2009, fevereiro de 2009;

KUHN, Marcelo Schenkeman. FORTES, Thaís Cruz Silva. A (IM)possibilidade de penalização concomitante dos delitos de formação de cartel e fraude à licitação à luz do princípio da vedação ao bis in idem com base na redação da nova lei de licitações. *Brazilian Journal of Development.*, ISSN: 2525-8761., 31/3/2022, p. 26434. Disponível em:
<https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/46483/pdf>;

MAIA, Rodolfo Tigre. *Tutela penal da ordem econômica: o crime de formação de cartel*. São Paulo: Malheiros, 2008.

MASSON, Cléber. *Crimes em Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Editora Método, 2021;

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e Contratos Admimistrativos: Teoria e Prática*. São Paulo: Método, 2020;

PRADO, Luis Regis; DE CASTRO, Bruna Azevedo. *Delito Licitatório e bem jurídico-penal: algumas observações*. *Revista dos Tribunais*: São Paulo, vol. 957, julho de 2015;

PINDYCK, Robert S., RUBINFELD, Daniel L. *Microeconomics*. Boston: Pearson, 2013;

ROXIN, Claus. *Derecho Penal, Parte General: Tomo I. Fundamentos. La Estructura de la Teoría del Delito*. Tradução e notas: LUZÓN PEÑA, Diego-Manuel, CONLLEDO, Miguel Díaz y Garcia, REMESAL, Javier de Vicente. Madri: Civitas, 1997.

Fluxo Editorial/Fluxo editorial/Editorial flow

Recebido em 14.10.2025

Aprovada em 21.12.2025

Publicada em 02.02.2026

32

Contributor Role Taxonomy (CRediT)

Estévão Bahia do Amaral: *Validation; Methodology; Writing – original draft*

Prof. Dr. Frederico Gomes de Almeida Horta: *Validation; Methodology; Supervision; Writing – review & editing.*

Equipe editorial

Diretor e Editor-Chefe

Desembargador Federal Hercules Fajoses  Universidade de Salamanca, Espanha/Tribunal Regional Federal da Primeira Região, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Editor Adjunto

Prof. Dr. Néviton de Oliveira Batista Guedes  Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Editor Associado Nacional

Prof. Dr. Rafael Santos Oliveira  Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/Rio Grande do Sul, Brasil.

Editor Associado Internacional

Prof. Dr. Federico Losurdo, L'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo, Urbino/Itália.

Editores de Seção

B.eia Camila Cássia Faria Minghetti  Tribunal Regional Federal da Primeira Região, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Consultor Acadêmico-Editorial

Prof. Dr. Miguel Ivân Mendonça Carneiro  Universidade de Brasília/Centro Universitário Instituto de Educação Superior de Brasília, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Conselho Científico

Prof. Dr. Antonio Sérgio Escrivão Filho  Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Prof. Dr. Phillippe Cupertino Salloum e Silva  Universidade Federal de Jataí, Jataí/Goiás, Brasil.

Conselho Editorial Nacional

Prof. Dr. Alcian Pereira de Souza  Universidade do Estado do Amazonas, Manaus/Amazonas, Brasil.

Prof. Dr. Antonio Sérgio Escrivão Filho  Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

33

Profa. Dra. Daniella Maria dos Santos Dias  Universidade Federal do Pará, Belém/Pará, Brasil. Ministério Público do Estado do Pará, Belém/Pará, Brasil.

Prof. Dr. Francisco Ivo Dantas Cavalcanti  Universidade Federa de Pernambuco, Recife/Pernambuco, Brasil.

Prof. Dr. José Renato Nalini  Universidade Nove de Julho, São Paulo/São Paulo, Brasil.

Prof. Dr. José Rubens Morato Filho  Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/Santa Catarina, Brasil.

Prof. Dr. Luiz Fux  Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Brasil. Supremo Tribunal Federal, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Prof. Dr. Marcelo Dias Varella  Centro Universitário de Brasília, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Prof. Dr. Phillippe Cupertino Salloum e Silva  Universidade Federal de Jataí, Jataí/Goiás, Brasil.

Conselho Editorial Internacional

Prof. Dr. Jesus António Tomé  Universidade Agostinho Neto, Luanda, Angola.

Profa. Dr. Cecília MacDowell Santos Universidade de São Francisco, Estados Unidos da América do Norte.

Membros natos por ordem de antiguidade

Desembargador Federal [João Batista Moreira](#)

Desembargadora Federal [Gilda Sigmaringa Seixas](#)

Desembargador Federal [Ney Bello](#)

Desembargador Federal [Carlos Eduardo Moreira Alves](#)

Desembargador Federal [I'talo Mendes](#)

Desembargador Federal [José Amilcar Machado](#)

Desembargadora Federal [Maria do Carmo Cardoso](#)

Desembargador Federal [Néviton Guedes](#)

Desembargador Federal [Novély Vilanova](#)

Desembargador Federal [Marcos Augusto de Sousa](#)

Desembargador Federal [João Luiz de Sousa](#)
Desembargador Federal [Jamil de Jesus Oliveira](#)
Desembargador Federal [Hercules Fajoses](#)
Desembargadora Federal [Daniele Maranhão](#)
Desembargador Federal [Wilson Alves de Souza](#)
Desembargador Federal [César Jatahy](#)
Desembargador Federal [Rafael Paulo](#)
Desembargadora Federal [Maura Moraes Moraes](#)
Desembargador Federal [Gustavo Soares Amorim](#)
Desembargador Federal [Morais da Rocha](#)
Desembargador Federal [Pedro Braga Filho](#)
Desembargador Federal [Marcelo Albernaz](#)
Desembargadora Federal [Solange Salgado da Silva](#)
Desembargador Federal [Leão Alves](#)
Desembargador Federal [Marcus Bastos](#)
Desembargadora Federal [Kátia Balbino](#)
Desembargador Federal [Rui Gonçalves](#)
Desembargador Federal [Roberto Carvalho Veloso](#)
Desembargador Federal [Hurbano Leal Berquó Neto](#)
Desembargador Federal [Antônio Scarpa](#)
Desembargador Federal [Newton Ramos](#)
Desembargador Federal [Euler de Almeida](#)
Desembargadora Federal [Candice Lavocat Galvão Jobim](#)
Desembargadora Federal [Rosana Noya Alves Weibel Kaufmann](#)
Desembargadora Federal [Ana Carolina Alves Araújo Roman](#)
Desembargador Federal [João Carlos Mayer](#)
Desembargador Federal [Alexandre Vasconcelos](#)
Desembargador Federal Pablo Zuniga Dourado
Desembargador Federal [Alexandre Laranjeira](#)
Desembargador Federal [Flávio Jardim](#)
Desembargador Federal [Eduardo Martins](#)
Desembargadora Federal [Rosimayre Gonçalves de Carvalho](#)

34

Tribunal Regional Federal da Primeira Região

Presidente do Tribunal: Desembargador Federal João Batista Moreira

Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região

Diretor e Editor-Chefe: Prof. Me. Desembargador Federal Hercules Fajoses

Endereço

Edifício Sede I, Quadra 2, Bloco A, Praça dos Tribunais Superiores

CEP: 70070-900 Brasília/Distrito Federal, Brasil



revista@trf1.jus.br



[@revistatrif1](#)



e-ISSN 2596-2493

A Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região é licenciada sob *uma Creative Commons CC BY-NC-ND (CC BY-NC-ND 4.0 Texto Legal | Atribuição-NãoComercial -Sem Derivações 4.0 Internacional | Creative Commons)* de fluxo contínuo e *Open Access*. Está presente e preservada nos seguintes indexadores/diretórios:

REDE VIRTUAL DE
BIBLIOTECASDIREtório DAS REVISTAS CIENTÍFICAS
ELETRÔNICAS BRASILEIRASDiretório de políticas editoriais das
revistas científicas brasileirasCentro Regional de Información en Ciencias Sociales
en América Latina y el Caribe, España y PortugalINTERNATIONAL
STANDARD
SERIAL
NUMBER