**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
**CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**
**Gabinete do Controlador Geral**
Viaduto do Chá, 15, 10º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01002-900
Telefone: 3113-8234/ 3113-8269

**PROCESSO 6067.2020/0005045-9**

**Decisão CGM/GAB Nº 125974420**

São Paulo, 20 de maio de 2025.

**Interessada: CRA ENGENHARIA DE INFRAESTRUTURA LTDA**

**Ementa: Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica. Apontamento de indícios pela sindicância tratada pelo processo nº 2018-0.029.652-1 de violação ao artigo 5º, incisos I e IV, alínea "a" e "d" da Lei Federal nº 12.846/2013 – proposta de aplicação da pena de multa pecuniária de 2,5% (dois e meio por cento) do faturamento bruto da empresa, por violação ao artigo 5º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013 e absolvição das demais imputações, por insuficiência de provas. Decisão pela absolvição**

## I – RELATÓRIO

O presente Processo Administrativo para Apuração de Responsabilidade Administrativa de Pessoa Jurídica (PAR) foi instaurado pela Portaria nº 82/2020- CGM, publicada no Diário da Cidade de São Paulo de 17 de junho de 2020 (com posteriores alterações), contra a pessoa jurídica CRA ENGENHARIA DE INFRAESTRUTURA LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 21.141.678/0001-64, em razão de possível prática de atos lesivos previstos no art. 5º, incisos I e IV, alíneas "a" e "d", da Lei Federal nº 12.846/2013, consubstanciados em concessão de vantagem indevidas a servidores em benefício na Concorrência Internacional nº 004/SMSO/2017, frustração do caráter competitivo da Concorrência 01/SES/2015 a fim de favorecer a vitória do Consorcio FM RODRIGUES/CLD bem como fraudar o contrato dela decorrente.

Foi determinada, ainda, a apuração conjunta de responsabilidade por infração administrativa à Lei Federal nº8666/93 bem como a análise de eventual desconsideração da personalidade jurídica da empresa.

Citada em 11/05/2021 (044425131), a interessada apresentou defesa (048124875), especificou provas, sendo que, em razão das limitações técnicas, materiais e financeiras do Município, foi solicitado e autorizado o compartilhamento das provas produzidas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo no PIC 08/2018 (Autos 0003558-63.2019.8.26.005)

Encerrada a fase de instrução dos autos, em despacho saneador 125413167, a Comissão Processante **afastou a primeira imputação**, de infração ao artigo 5º, inciso IV, alíneas "a" e "d" da LAC, **diante da ocorrência de questão prejudicial externa**, decorrente da proposta de absolvição da FM Rodrigues no âmbito do PAR nº 6067.2020/0005042-4, pela conclusão de que o conjunto de elementos de informação trazido ao processo não foi capaz de evidenciar de forma robusta que FM Rodrigues teria, de alguma forma, prometido, oferecido ou dado vantagem ou qualquer benefício, ou agido com o intuito de fraudar ou frustrar o caráter competitivo da Concorrência Internacional nº 01/SES/2015.

De outro lado, em seu relatório final, após rebater todas as arguições de nulidades levantadas pela

interessada e analisar os demais fundamentos da defesa, propôs a Comissão, ao final, a aplicação de uma multa de **R$ 379.860,20 (trezentos e setenta e nove mil, oitocentos e setenta reais e vinte centavos)** à pessoa jurídica CRA ENGENHARIA DE INFRAESTRUTURA LTDA., CNPJ/MF nº 21.141.678/0001-64, em razão da prática de ato lesivo previsto no art. 5º, inciso, I, com fundamento no artigo 6º, *caput*, inciso I, da Lei Federal nº 12.846/2013 e nos artigos 21 e 22, §1º, ambos do Decreto Municipal nº 55.107/2014 e ainda a publicação extraordinária da decisão condenatória, às expensas da pessoa jurídica, na forma como prevista no art. 6º, II e § 5º, da Lei 12.846/13.

Concluiu ainda que restou prejudicada a apuração conjunta de infrações à Lei nº 8.666/93 tendo em vista sua proposta de absolvição quanto a infração tipificada no artigo 5, IV "d" da Lei nº 12846/13.

Em cumprimento à determinação do artigo 14 do Decreto Municipal nº 55.107/2014, os autos foram submetidos à análise jurídica da Procuradoria Geral do Município - PGM, sobrevindo o parecer do Departamento de Procedimentos Disciplinares - PGM/PROCED (125448467) no sentido de não haver óbice ao prosseguimento do presente procedimento, sob o ponto de vista jurídico-formal, havendo também a PGM/CGC se manifestado no mesmo sentido (SEI 125601714).

Após intimação, foram apresentadas alegações finais no prazo previsto no art.15 do Decreto Municipal nº 55.107/2014 (doc. SEI125758123), por intermédio das quais a pessoa jurídica reafirmou tudo o quanto já havia alegado nos autos, insistindo nas preliminares arguidas e afirmando que "*não há outra conclusão que possa se chegar que não a total regularidade, legalidade e idoneidade da atuação da CRA*" e que, "*sobram provas e elementos para que seja reconhecida a total legalidade na atuação da CRA*".

Afirma que a dosimetria da pena é inadequada e *"revela-se contraditória em relação aos próprios fundamentos expostos pela Comissão*"

Requer, ao final, que seja absolvida pela pratica de qualquer ato ilícito, ou subsidiariamente, seja: (i) declarada a nulidade das provas presentes no presente PAR e; (ii) seja determinada a reabertura da sindicância, a ser conduzida sem tais provas, para apuração dos fatos narrados; ou ainda seja determinada perícia técnica e, posteriormente, produzida prova testemunhal ou ainda, subsidiariamente, a aplicação da penalidade em seu mínimo legal.

Por fim, os autos vieram para decisão, nos termos do artigo 17 do Decreto Municipal nº 55.107/2014.

É a síntese do quanto basta para o devido relato dos autos.

## II- DA AUSENCIA DE COMPROVAÇÃO DO BENEFÍCIO TENDO EM VISTA A CONEXÃO ENTRE AS IMPUTAÇÕES E A PREJUDICIALIDADE

Como consta do Despacho da Comissão Processante (doc.SEI 035988784), foi imputada à pessoa jurídica a prática das seguintes irregularidades:

*- representante da empresa teria participado de reuniões realizadas na sede da CRA ENGENHARIA DE INFRAESTRUTURA LTDA. (no Edifício Conde de Prates, na Rua Líbero Badaró, nº 293), nos dias 25/10/2017, 07/11/2017 e 16/01/2017, e nas dependências de ILUME, nos dias 28/09/2017 e 22/11/2017, estando presentes a Sra. DENISE DE ABREU (então Diretora de ILUME) e/ou o Sr. MARCELO RODRIGUES (representante da empresa FM RODRIGUES), mesmo após o término da vigência do Contrato nº 61/SES/2011 (que se encerrou em 18/09/2017), para possivelmente tratar de estratégias*

*ilícitas que pudessem favorecer a vitória do Consórcio FM RODRIGUES/CLD na "PPP da Iluminação", durante o período em que tramitava a Concorrência Internacional nº 01/SES/2015, a fim de frustrar o caráter competitivo do procedimento licitatório, conforme documentos de fls. 84/85vº, 428/430, 1178/1189, 1349, 1351, 1353, 1372, 1374, 1386 e 1550/1569 da sindicância nº 2018-0.029.652-1. O interesse da pessoa jurídica CRA ENGENHARIA DE INFRAESTRUTURA LTDA. no deslinde da Concorrência Internacional nº 01/SES/2015, mesmo não dela participando, é reforçado pelo encaminhamento de e-mails pela então Diretora de ILUME, DENISE DE ABREU, a representantes da CRA, com informações acerca do andamento de referida Concorrência Internacional (fls. 1052/1079, 1194/1201 e 1212 da sindicância nº 2018-0.029.652-1);*

*- ter dado possíveis vantagens indevidas aos servidores públicos municipais DENISE DE ABREU, MICHEL CÉLIO KANGE e ALESSANDRA ROSSINI em troca de beneficiamentos na Concorrência nº 004/SMSO/2017 (Processo Administrativo nº 2017-0.038.862-9), conforme informações noticiadas em matérias jornalísticas (fls. 18/20 da sindicância nº 2018-0.029.652-1) e no depoimento de fls. 281/282 da sindicância nº 2018-0.029.652-1, considerando-se, ainda, as constatações tidas pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo nos autos do TC nº 72.006.922/17-70 e do TC nº 72.002.89718-63 (fls. 1475/1526 e 1459/1474vº da sindicância nº 2018-0.029.652-1), pela Coordenadoria de Auditoria Interna (AUDI), desta Controladoria Geral do Município de São Paulo, por meio da Nota Técnica nº 056/2017/SMJ/CGM/AUDI e da Nota Técnica nº 012/2018/CGM/AUDI (fls. 916/921 e 876/881 da sindicância nº 2018-0.029.652-1) e por esta Corregedoria Geral do Município de São Paulo no âmbito das sindicâncias patrimoniais nº 2018-0.040.464-2 e 2018-0.040.455-3 (conteúdo da mídia de fl. 2101 da sindicância nº 2018-0.029.652-1), além das diversas visitas de DENISE DE ABREU (então Diretora de ILUME), de ALESSANDRA ROSSINI (Presidente da Comissão Especial de Licitação da Concorrência nº 004/SMSO/2017), de MICHEL CÉLIO KLANGE e de outros membros da Comissão Especial de Licitação da Concorrência nº 004/SMSO/2017 às dependências da empresa CRA ENGENHARIA DE INFRAESTRUTURA LTDA. durante o período em que o certame transcorreu (conforme relatórios de visitantes do Edifício Conde de Prates às fls. 1349/1931 da sindicância nº 2018-0.029.652-1), mesmo em datas fora da vigência do Contrato nº 61/SES/2011, e, ainda, os elementos colhidos pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (fls. 1584/1587 da sindicância nº 2018-0.029.652-1). No mesmo contexto, ter dado possíveis vantagens indevidas à então Diretora de ILUME DENISE DE ABREU e a membros da Comissão Especial de Licitação da Concorrência nº 004/SMSO/2017 ao manter como funcionários a Sra. BEATRIZ ESTRADÉ (filha da Sra. VIVIANE ANAYA CASTRO, à época, servidora de ILUME) e o Sr. ALEX BRUM MACHADO (possivelmente por indicação de DENISE DE ABREU), que supostamente desempenhariam suas funções em ILUME, mesmo não sendo agentes públicos municipais, em troca de possíveis beneficiamentos na Concorrência nº 004/SMSO/2017, conforme os termos de declarações de fls. 84/85v°, 281/282 e 1893/1895, além dos documentos de fls. 1901/1902, 1874/1875 e 1937/1940, todos da sindicância nº 2018-0.029.652-1".*

Tais atos, em tese, configurariam, respectivamente, as infrações previstas no artigo 5º, IV, "a" e "d" e artigo 5º, I *in verbis:*

> *Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:*
>
> *I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;*
>
> *(...)*
>
> *IV - no tocante a licitações e contratos:*
>
> *a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter*

*competitivo de procedimento licitatório público;*

(...)

*d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;*

Após a instrução processual, a Comissão entendeu por bem propor a absolvição da interessada da primeira imputação (que corresponde à suposta prática de atos lesivos à administração pública consistentes no estabelecimento de estratégias ilícitas, com a participação da então Diretora e servidores lotados no ILUME, a fim de favorecer a vitória do Consórcio FM RODRIGUES/CLD na "PPP da Iluminação", frustrando o caráter competitivo do procedimento licitatório e/ou fraudando contrato ou licitação pública, o que poderia caracterizar, em tese, a prática de infrações descritas no artigo 5º, IV alíneas "a" e "d" da Lei Federal nº 12.846/2013) por falta de provas, em razão de questão processual externa e prejudicial, vez que já havia proposto a absolvição da FM Rodrigues no PAR 6067.2020/0005042-4 caso conexo ao presente.

Entretanto, em razão da conexão entre as imputações no caso concreto, entendo que a CRA ENGENHARIA DE INFRAESTRUTURA LTDA deva ser absolvida também quanto a segunda imputação, qual seja, suposto fornecimento de vantagens indevidas a servidores públicos municipais lotados no ILUME, incluindo membros da Comissão Especial de Licitação da Concorrência nº 004/SMSO/2017 (Processo Administrativo nº 2017-0.038.862-9), em troca de beneficiamentos no citado certame, inclusive mantendo como funcionários a Sra. BEATRIZ ESTRADÉ (filha da Sra. VIVIANE ANAYA CASTRO, à época, servidora de ILUME) e o Sr. ALEX BRUM MACHADO (possivelmente por indicação da Diretora de ILUME), que supostamente desempenhariam suas funções em ILUME, mesmo não sendo agentes públicos municipais, tendo em vista que não foi comprovada a obtenção do benefício (vencer a licitação em razão do pagamento), como requer o artigo 2º da Lei 12.846/13 que assim estabelece:

*Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.*

Sobre o artigo lecionam Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Thiago Marrara:

*Verificada a materialidade e autoria do ato lesivo tipificado em lei, o artigo 2° autorizava a imputação à PJ na presença de dois critérios: atuação no interesse ou benefício da PJ. Da perspectiva da pessoa jurídica responsabilizada, esses critérios objetivos de imputação implicam atuação ilícita da pessoa física, de um lado, no quadro de certa relação jurídica com o Poder Público, cuja existência, regular execução ou extinção mostra-se favorável à pessoa jurídica, no exercício da sua atividade, e, nesta exata medida, a atuação da pessoa física revela-se instrumental para assegurar este interesse; de outro lado, a atuação ilícita da pessoa física, dentro do contexto de determinada relação com o Poder Público, com a finalidade de assegurar benefício dela resultante para a pessoa jurídica.*

*Não procede a crítica sobre a indeterminação do critério, porque a análise da(s) relação(ões) jurídica(s) existente(s) entre a PJ e o Poder Público permite a avaliação objetiva da presença das situações (interesse ou benefício). Da mesma forma, a análise objetiva da situação da pessoa física no quadro fático da ocorrência do ato lesivo permite também embasar o vínculo de legitimidade da qualificação da conduta à PJ interessada ou beneficiada.*

*Em outros termos, a pessoa jurídica será responsabilizada, porque as circunstâncias objetivas da atuação de pessoas naturais demonstram ato lesivo, cuja prática está voltada para atender a determinados interesses dela; ou a pessoa jurídica será responsabilizada, porque as circunstâncias objetivas da atuação de pessoas naturais revelam obtenção ou manutenção de determinado benefício, através da prática de ato lesivo descrito na lei*. (grifei)

(in SYLVIA, M.; MARRARA, T. **Lei Anticorrupção comentada**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018,

pág. 31)

No mesmo sentido também a CGU no Parecer n. 00427/2024/CONJUR-MINC/CGU/AGU:

*"Ressalte-se, ainda, que a configuração da prática de atos lesivos em face da Administração Pública demanda não apenas a subsunção de um fato ao tipo previsto em determinado dispositivo legal,* ***mas também a existência de benefício direto ou potencial da pessoa jurídica****, além do nexo de causalidade entre a prática do ato infracional e a vantagem auferida ou pretendida".*

Assim, para a configuração da responsabilidade objetiva da Lei nº12846/13 é requisito legal, além da conduta ilícita e do nexo de causalidade, terem sido os atos lesivos praticados em interesse ou benefício da pessoa jurídica o que não restou comprovado nos autos, como esclareceu a própria Comissão Processante:

"*Em que pese a instrução realizada neste PAR tenha comprovado a promessa, oferta e entrega de vantagens indevidas pela CRA aos agentes públicos do Ilume, bem como a concessão de tratamento diferenciado pelos ditos agentes à empresa,* ***não logrou reunir provas robustas de que tais atos efetivamente levaram os agentes públicos da Ilume a introduzir cláusulas editalícias orientadas a reduzir a competitividade da Concorrência 4/2017/SMSO, direcionando-o em favor da CRA."*** (grifei)

Nesse passo, a Comissão ainda trouxe à colação Acordão do TCM (TC/006922/2017) no seguinte sentido:

*Com tais considerações e diante de tudo que dos autos consta, ACOLHO O EDITAL da Concorrência nº 004/17/SMSO (TC/006922/2017), superando os apontamentos que remanesceram no relatório de auditoria, com amparo nos argumentos e justificativas apresentados pela Origem no decorrer da instrução processual, e tendo em vista a juntada aos autos da nova minuta do texto editalício, posto que se revelaram suficientes para demonstrar que o certame poderia prosseguir regularmente, como de fato ocorreu, como assinalou a Equipe de auditoria, nos autos do TC/000404/2018, que as etapas do torneio licitatório foram realizadas de acordo com os dispositivos legais pertinentes, razão pela qual CONHEÇO-O.*

Com base na prova dos autos e no Acórdão do E. TCM, a Comissão afastou eventual irregularidade das cláusulas editalícias que poderiam teriam sido inseridas no edital da Concorrência nº 4/SMSO/2017 no intuito de beneficiar a CRA para que ela vencesse o certame.

Ora, se não restou comprovado que, da promessa de vantagens indevidas da pessoa jurídica aos servidores lotados na Ilume decorreu a inserção de clausulas editalícias que reduziram a competitividade da Concorrência 4/SMSO/2017, ou seja, que, em razão das vantagens indevidas prometidas não houve a comprovação de nenhum benefício à empresa, a conclusão lógica é que não há que se falar em aplicação de penalidade também quanto as condutas descritas na segunda imputação.

A configuração da prática do ato lesivo previsto no artigo 5º, I, estava vinculada a demonstração da obtenção dos benefícios à pessoa jurídica interessada o que não se ocorreu.

Vale reescrever parte do despacho onde consta a imputação que, em tese, configuraria a infração prevista no artigo 5º, I da Lei nº12846/13:

*No mesmo contexto, ter dado possíveis vantagens indevidas à então Diretora de ILUME DENISE DE*

*ABREU e a membros da Comissão Especial de Licitação da Concorrência nº 004/SMSO/2017 ao manter como funcionários a Sra. BEATRIZ ESTRADÉ (filha da Sra. VIVIANE ANAYA CASTRO, à época, servidora de ILUME) e o Sr. ALEX BRUM MACHADO (possivelmente por indicação de DENISE DE ABREU), que supostamente desempenhariam suas funções em ILUME, mesmo não sendo agentes públicos municipais,* ***em troca de possíveis beneficiamentos na Concorrência nº 004/SMSO/2017,*** *conforme os termos de declarações de fls. 84/85v°, 281/282 e 1893/1895, além dos documentos de fls. 1901/1902, 1874/1875 e 1937/1940, todos da sindicância nº 2018-0.029.652-1".* (grifei)

Felipe Barbosa Brandt e Renata Ferreira da Rocha no artigo "Os elementos da responsabilidade objetiva prevista na lei anticorrupção" publicado na Revista da CGU (Vista do Os elementos da responsabilidade objetiva prevista na lei anticorrupção) explicam:

*"Entretanto, se, por um lado, se observa um alto grau abstrato dos termos "interesse ou benefício", por outro, não se cogita da aplicação de sanções de modo indiscriminado, pois esse elemento estará sempre atrelado à conduta ilícita, ou seja, ao rol taxativo previsto no Art. 5º da LAC, que permite balizas seguras, e cujas hipóteses estreitam o escopo de responsabilização e trazem intrinsecamente alto grau de reprovabilidade da conduta.*

*Portanto, o elemento apresenta-se como interesse ou benefício, direto ou indireto, exclusivo ou não, cuja demonstração, nos casos práticos, é indispensável, ainda que se faça por meio da presunção lógica".*

Portanto, sem a comprovação do proveito ou benefício da pessoa jurídica não há que se falar em configuração da infração prevista no artigo 5º, I da LAC, de modo que, de rigor, a absolvição da **CRA ENGENHARIA DE INFRAESTRUTURA LTDA** interessada, ressalvando-se que se posteriormente forem descobertas novas provas, o presente poderá ser reaberto.

**III – DISPOSITIVO**

Ante o exposto, acolho parcialmente as conclusões e propostas formuladas pela 2ª Comissão Processante de Apuração de Responsabilidade de Pessoa Jurídica no Relatório acostado em doc. SEI 125413739, e pelas razões acima descritas, não responsabilizo a pessoa jurídica **CRA ENGENHARIA DE INFRAESTRUTURA LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 21.141.678/0001-64**, pelas supostas práticas dos atos lesivos previstos no artigo 5º, inciso I e no inciso IV, alíneas "a" e "d", da Lei Federal nº 12.846/2013 e nas LeisFederaisnº11.079/2004, nº 8.987/1995 e nº 8.666/1993, uma vez que as provas colhidas não foram capazes de demonstrar as suas ocorrências nos termos exigidos pela responsabilização objetiva da Lei Federal nº 12.846/2013, de modo que a **ABSOLVO** das acusações que lhe foram imputadas nestes autos, sem prejuízo de eventual reabertura deste PAR, caso venham a ser descobertas novas provas conducentes à retomada da mesma acusação originalmente apresentada, em razão dos mesmos episódios fático-acusatórios, em desfavor da referida pessoa jurídica.

Após o encerramento da instância administrativa, determino ainda que seja encaminhada cópia do presente ao Ministério Público do Estado de São Paulo, por força do artigo 15 da Lei Federal nº 12.846/2013.

Publique-se e intime-se.

**DANIEL FALCÃO**

**Controlador Geral do Município**

**Daniel Falcão**
**Controlador(a) Geral do Município**
Em 20/05/2025, às 16:08.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://processos.prefeitura.sp.gov.br, informando o código verificador **125974420** e o código CRC **848E6E55**.