



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 6067.2020/0005044-0

Decisão CGM/GAB Nº 125970881

São Paulo, 20 de maio de 2025.

PROCESSO Nº 6067.2020/0005044-0

INTERESSADA: QUAATRO PARTICIPAÇÕES S/A, CNPJ/MF Nº 19.459.670/0001-07

ASSUNTO: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA. APONTAMENTO DE INDÍCIOS PELA SINDICÂNCIA Nº 2018-0.029.652-1 DE VIOLAÇÃO AO ARTIGO 5º, INCISO IV, ALÍNEA “E” DA LEI FEDERAL Nº 12.846/2013 – NÃO DEMONSTRAÇÃO DO INTUITO FRAUDULENTO DA OPERAÇÃO SOCIETÁRIA EM EXAME. COMISSÃO PROPÔS A ABSOLVIÇÃO.

DECISÃO

I – RELATÓRIO

O presente Processo Administrativo para Apuração de Responsabilidade Administrativa de Pessoa Jurídica (PAR) foi instaurado pela Portaria nº 80/2020-CGM (027596940), modificada pela Portaria nº 26/2023/CGM-G (083776308), pela Portaria nº 63/2023/CGM-G (095701917), pela Portaria nº 13/2024/CGM-G (100834738) e pela Portaria nº 53/2024/CGM (112062958), contra a pessoa jurídica **QUAATRO Participações S/A, inscrita no CNPJ/MF sob nº 19.459.670/0001-07**, em razão da suposta prática de ato lesivo previsto no artigo 5º, inciso IV, alínea "e", da Lei federal n. 12.846/2013.

Conforme consta do Despacho da Comissão Processante (030057880), foi imputada à pessoa jurídica a prática dos seguintes atos:

1. Nos autos do Processo Administrativo nº 2015-0.097424-9 constam diversas manifestações, tanto da Comissão Especial de Licitação como do próprio TCM/SP, versando sobre a composição societária da empresa QUAATRO PARTICIPAÇÕES S/A, integrante do CONSÓRCIO WALKS (fls. 2034/2066). Tais documentos mencionam que a empresa QUAATRO PARTICIPAÇÕES S/A é uma sociedade anônima de capital fechado, criada em 2014, cujo quadro societário ostenta como sócios José Lazaro Alves Rodrigues e Cesar Luiz de Godoy Pereira (fls. 2088/2095). A empresa QUAATRO PARTICIPAÇÕES S/A, então, passou a integrar o quadro societário da empresa ALUMINI ENGENHARIA S/A, ao lado de diretoria idêntica à sua própria: JOSÉ LAZARO ALVES RODRIGUES, CESAR LUIZ DE GODOY PEREIRA E VINICIUS CALIXTO DOS SANTOS. A QUAATRO se tornou detentora de 99,9% das ações da ALUMINI, sendo o 0,1% restante de propriedade do sócio José Lazaro Alves Rodrigues, que também é sócio da QUAATRO. Além disso, as fichas cadastrais obtidas no site da JUCESP demonstram que a QUAATRO e a ALUMINI

realizam assembleias sociais no mesmo local, sendo que as pessoas físicas presentes e praticantes dos atos são exatamente as mesmas: José Lazaro Alves Rodrigues, Cesar Luiz de Godoy Pereira e Vinicius Calixto dos Santos (fls. 2067/2095).

2. A partir do exame desses elementos descritos acima, é possível considerar que, para fins do processo administrativo licitatório, há indícios de uso indevido da personalidade jurídica da QUAATRO para que, indiretamente, a ALUMINI pudesse participar do certame, supostamente burlando ambas as vedações em que a empresa se enquadrava, que a impediam de figurar na “PPP da Iluminação”: estar em recuperação judicial e ostentar declaração de inidoneidade.

3. A empresa ALUMINI teve seu pedido de Recuperação Judicial deferido no Processo nº 1002851-64.2015.8.26.0100, em 20.01.2015. A Concorrência Internacional nº 01/SES/2015 foi lançada em 23 de abril de 2015. Essa cronologia demonstra que a empresa ALUMINI não poderia participar, de forma consorciada ou isoladamente, da licitação em análise, desde o seu lançamento, já que o edital expressamente veda a participação de empresas em recuperação judicial no item 7.2, d. A presença da empresa QUAATRO na licitação, no âmbito do CONSÓRCIO WALKS, indica uma possível tentativa de burlar o impedimento constante no edital de participação no certame, que recairia sobre a empresa ALUMINI.

4. Além disso, as empresas que compunham o CONSÓRCIO WALKS eram de constituição relativamente recente à época e possuíam como objeto social atividades de holding empresarial, e não de prestação de serviços afetos à operação e manutenção de sistema de iluminação. No entanto, em sendo a ALUMINI uma controlada da QUAATRO, o edital da Concorrência permitiria o uso dos atestados emitidos em nome da ALUMINI, expressamente, no item 15.5.7.

Citada em 24/06/2020 (030057925 e 031104769), a pessoa jurídica apresentou defesa escrita acompanhada de documentos por meio de sua Procuradora (095792248 e 094635794).

Encerrada a fase de instrução, a Comissão Processante apresentou o relatório (124966235), conforme art. 10, § 3º da Lei Federal n. 12.846/2013, com explanação dos fatos apresentados e análise dos documentos produzidos pela pessoa jurídica sugerindo, ao final, sua absolvição, por entender não ter restado configurada a infração a ela imputada, correspondente à prática do artigo 5º, inciso IV, alínea “e”, da Lei Federal n. 12.846/2013.

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, sobreindo o parecer do Departamento de Procedimentos Disciplinares - PGM/PROCED (125025952) 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 (125398266).

Na sequência, a teor do artigo 15 do Decreto Municipal nº 55.107/2014, intimou-se a pessoa jurídica para apresentação de alegações finais que foram tempestivamente apresentadas 125909527 onde, em síntese, requereu que fosse acolhido o bem lançado parecer da Comissão Processante que propôs sua absolvição.

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

É a síntese do necessário.

II- DA INEXISTÊNCIA DE PROVAS PARA A CONFIGURAÇÃO DO ATO ILÍCITO

IMPUTADO

Consistem os possíveis atos lesivos tratados neste PAR (na conjugação do texto do *caput* com a alínea “e” do inciso IV do artigo 5º da Lei Federal nº 12.846/2013) em criar, de forma fraudulenta ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo.

No caso, a investigação que se processou na Sindicância nº 2018-0.060.509-5 vislumbrou possível uso da Pessoa Jurídica QUAATRO Participações S/A, inscrita no CNPJ/MF sob nº 19.459.670/0001-07, para que indiretamente outra empresa pudesse participar do certame, a ALUMINI Engenharia S/A, a qual havia sido declarada inidônea para licitar e contratar com a Administração Pública, e em recuperação judicial (situação que, por si só, já vedava a sua participação na Concorrência Internacional nº 01/SES/2015, conforme subitem 7.2, d, do Edital).

Neste ponto, entendeu a Comissão que, não ficou comprovada qualquer conduta adotada pela pessoa jurídica para caracterização da infração administrativa descrita na alínea “e” do inciso IV do artigo 5º da Lei Federal nº 12.846/2013.

Vejam os trechos da análise fundamentada do relatório:

A sequência cronológica dos fatos indica que a constituição da QUAATRO (aos 05/11/2013) ocorreu 6 meses antes da deflagração da Operação Lava Jato (aos 17/03/2014) e 13 meses antes da instauração do PAR pela CGU (aos 10/01/2015) e do deferimento da recuperação judicial da ALUMINI (aos 20/01/2015).

À época em que a QUAATRO assumiu o controle acionário da ALUMINI, a empresa controlada encontrava-se normalmente em operação, e assim se manteve por meses. Não há elementos no PAR indicando que a ALUMINI estivesse passando por dificuldades financeiras ou que estivesse em estado pré-falimentar à época da constituição da QUAATRO.

Também não há elementos no PAR indicando que os sócios da ALUMINI cederam seu controle acionário à QUAATRO com o intuito de se resguardar de possíveis punições por atos ilícitos praticados em contratos celebrados com a Petrobras.

A ilação carece de razoabilidade, pois a operação societária antecedeu a deflagração da Lava Jato em 6 meses e a instauração do PAR pela CGU em mais de 1 ano. Ou seja, a sucessão cronológica dos fatos não permite inferir que houve intuito fraudulento na operação societária.

Por outro lado, a transferência de acervo técnico entre pessoas jurídicas por meio de reestruturação societária é admitida pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão 2444/2012 – Plenário), não constituindo, *a priori*, finalidade contrária à lei. Cite-se o seguinte trecho do *decisum*:

19. É de se convir, então, que em princípio seria possível a transferência de capacidade técnica operacional entre pessoas jurídicas, na linha arguida pelo recorrente, a depender da situação concreta ocorrida. De toda forma, não se configuraria, portanto, a inviabilidade jurídica da transação, anteriormente apontada pelo Tribunal. Seria legítima, portanto, o aumento de capital da EIT Construções S.A., integralizado pela EIT – Empresa Industrial e Técnica S.A. mediante a transferência de acervo técnico documental, nos termos da Ata de Assembleia Geral Extraordinária da empresa EIT Construções S.A. realizada em 22.03.2011 (peça 96, p. 9).

20. Observe-se, a propósito, que a integralização de ações mediante a transferência de acervo técnico, da forma procedida pela EIT – Empresa Industrial Técnica S/A em favor da EIT – Construções S/A, encontra respaldo na seara contábil. Em artigo

intitulado 'Acervo técnico, sua valorização e reconhecimento contábil', Wilson Alberto Zappa Hoog, após destacar que 'os acervos técnicos representam uma configuração de bens intangíveis' que 'comprovam toda a experiência adquirida por uma célula social ao longo do exercício de sua atividade', ressalta a 'necessidade de se escriturar no balanço patrimonial, especificamente no patrimônio líquido, os valores relativos ao acervo técnico (...)' (disponível na internet: <http://bit.ly/O4mMi5>, acesso em 10/8/2012).

21. Em tese, portanto, existe a possibilidade jurídica da transferência do acervo e da capacidade técnico-operacional. Resta analisar, então, se no caso concreto a transação seria apta para produzir os efeitos desejados, o que será discutido na sequência desta instrução.

Neste cenário, como bem analisado pela r. Comissão Processante, a sucessão cronológica detalhada no Relatório (124966235) demonstra que a constituição da QUAATRO antecedeu o desencadeamento da Operação Lava Jato em 6 (seis) meses e em mais de 1 (um) ano a instauração pela CGU do processo PAR, que, posteriormente, resultou na aplicação da declaração de inidoneidade à ALUMINI, demonstrando que não ficou configurada a intenção fraudulenta na criação da pessoa jurídica com a suposta finalidade de participar de licitação pública, de forma a tornar ineficaz as penalidades aplicadas à empresa controlada (ALUMINI).

De igual modo, a Comissão apontou, ainda se baseando na análise cronológica, que o deferimento do pedido de recuperação judicial da Alumini foi feito após a constituição da QUAATRO, estando a empresa à época dos fatos, em normal operação, sem dificuldades financeiras, concluindo que não houve intuito fraudulento na operação societária. É a análise cronológica do relatório:

05/11/2013 – criação da QUAATRO, S/A de capital fechado, tendo como sócios José Lazaro Alves Rodrigues e Cesar Luiz de Godoy Pereira (ficha da Jucesp fls. 171 doc SEI 029973316), passando a integrar o quadro societário da empresa ALUMINI Engenharia S/A, pela aquisição de 99,9% das ações da ALUMINI, sendo 0,1% restantes de propriedade do sócio José Lazaro Alves Rodrigues, também sócio da QUAATRO

17/03/2014 – início da Operação Lava Jato

29/12/2014 – instituição do CAASE nº 73/2014 na Petrobrás, para apuração de indícios de pagamento de propina pela ALUMINI para acesso a informações privilegiadas em licitação – 7ª Operação da Lava Jato

10/01/2015 – instauração do PAR 00190.004150/2015-97 pela CGU em face da ALUMINI, com base no CAASE nº 73/2014 da Petrobras

20/01/2015 – deferimento do pedido de recuperação judicial da ALUMINI (Processo nº 1002851-64.2015.8.26.0100)

23/04/2015 – Abertura da Concorrência Internacional nº 001/SES/2015 pela Municipalidade de São Paulo

02/03/2017 – Aplicação da pena de declaração de inidoneidade à ALUMINI pela CGU

Neste cenário e da análise de todos estes elementos, agiu acertadamente a Comissão ao apontar que não há elementos probatórios suficientes para caracterizar a operação societária em questão como fraudulenta e/ou como tentativa de burlar o impedimento constante no Edital da Concorrência Internacional nº 01/SES/2015, propondo a absolvição da pessoa jurídica por falta de provas que corroboram a prática do ato lesivo previsto no art. 5º, inciso IV, alínea "e" da Lei nº 12.846/2013, sem prejuízo de eventual reabertura do presente PAR no caso de surgimento de novas provas em desfavor da pessoa jurídica

investigada.

Destaca-se também, que no âmbito do direito administrativo sancionador, a responsabilização da pessoa jurídica exige um conjunto probatório robusto, capaz de gerar um adequado grau de convencimento e demonstrar, de forma segura, a ocorrência dos atos lesivos e das infrações administrativas que lhe são imputados — o que não ocorreu no caso concreto.

Sendo assim, verificada a análise de mérito apresentada pela Comissão, acolho os entendimentos explanados e as propostas apresentadas no Relatório de doc. 124966235, para absolver a **QUAATRO Participações S/A**, inscrita no CNPJ de nº 19.459.670/0001-07, dos fatos a ela imputados no presente processo de responsabilização.

III – DISPOSITIVO

Ante o exposto, acolho integralmente as conclusões e propostas formuladas pela Comissão Processante (124966235), para não responsabilizar a pessoa jurídica **QUAATRO Participações S/A**, inscrita no **CNPJ/MF sob nº 19.459.670/0001-07** pela suposta prática do ato lesivo previsto no artigo 5º, inciso IV, alínea "e", da Lei Federal nº 12.846/2013, uma vez que as provas colhidas não foram capazes de demonstrar a sua ocorrência, de modo que a **ABSOLVO** da acusação destes autos, sem prejuízo de eventual reabertura deste PAR, caso venham a ser licitamente descobertas novas provas conducentes à retomada da mesma acusação originalmente apresentada, em razão deste mesmo episódio fático-acusatório, em desfavor da mencionada pessoa jurídica.

Após o encerramento da instância administrativa, determino o encaminhamento de cópia do presente ao Ministério Público do Estado de São Paulo, por força do artigo 15 da Lei Federal n. 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 **125970881** e o código CRC **4CE425C1**.
