



**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 6067.2019/0026265-9**

**Decisão CGM/GAB Nº 102683055**

Interessada: COESA S.A. - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL, atual denominação da CONSTRUTORA OAS S.A, inscrita no CNPJ sob o nº 14.310.577/0001-04

**Assunto: Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica. Apontamento de indícios pela Sindicância SEI nº 6067.2018/0018665-9 de violação ao artigo 5º, inciso IV, alíneas “a”, “d” e “g”, da Lei Federal nº 12.846/2013 - Subsunção ao tipo previsto no artigo 5º, inciso IV, alínea “a”, para os fins de responsabilização objetiva preconizada pelo artigo 2º da Lei Anticorrupção em face da pessoa jurídica infratora - Confirmação da presença de vários elementos probatórios ratificadores da perpetração da ilicitude - Propostas sancionatórias consistentes na aplicação à pessoa jurídica COESA S.A. - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL, atual denominação da CONSTRUTORA OAS S.A, inscrita no CNPJ sob o nº 14.310.577/0001-04, de multa no valor de R\$ 18.060.910,27 (dezoito milhões sessenta mil novecentos e dez reais e vinte e sete centavos), correspondente à vantagem auferida pela pessoa jurídica (mínimo legal) e a, aproximadamente, 10% do faturamento bruto da empresa no exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, e publicação extraordinária da decisão condenatória, em razão da prática de ato lesivo previsto no art. 5º, inciso IV, alínea “a” da Lei Federal nº 12.846/2013, com fundamento no artigo 6º, incisos I e II, da Lei Federal nº 12.846/2013 e nos artigos 21 e 22, § 1º, ambos do Decreto Municipal nº 55.107/2014.**

**I – Relatório**

O presente Processo Administrativo para Apuração de Responsabilidade Administrativa de Pessoa Jurídica – PAR foi instaurado pelo então Controlador Geral do Município por meio da Portaria 187/2019 (024481440), publicada em 27.12.2019, em face **COESA S.A. - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL**, atual denominação da CONSTRUTORA OAS S.A, inscrita no CNPJ sob o nº 14.310.577/0001-04, em razão das conclusões da Sindicância SEI nº 6067.2018/0018665-9 que apontaram possíveis práticas de atos lesivos à administração pública previstos na Lei Federal nº 12.846/2013, denominada Lei Anticorrupção, em seu artigo 5º, IV, alíneas “a” “d” e “g”, relacionados a condutas anticompetitivas, fraude em licitações e sobrepreço no Contrato 181/SIURB/2011.

Foi determinada ainda a apuração conjunta da eventual responsabilidade da pessoa jurídica por infração administrativa tipificada no art. 88 da Lei Federal nº 8.666/93, conforme permitido pelo art. 3º, parágrafo 7º, do Decreto Municipal nº 55.107/14.

Especificamente, conforme consta do Despacho da Comissão Processante 027016173 a imputação apontou que a investigada teria agido para:

*Em conluio com outras pessoas jurídicas, haver frustrado, mediante prévio ajuste de preços, o caráter competitivo de procedimentos licitatórios públicos promovidos pela Prefeitura de São Paulo no âmbito do mercado de obras civis de infraestrutura e transporte rodoviário, para a implementação do Programa de Desenvolvimento do Sistema Viário Estratégico Metropolitano de São Paulo, fraudando, notadamente, as licitações públicas consubstanciadas na Concorrência EMURB nº 0019890100, lotes 01, 02, 03 e 04 (Processos nºs 2011-0.345.701-9; SEI nº 6022.2017/0000767-6; 2012-0.013.790-2; SEI nº 6022.2017/0000768-4; 2012-0.013.836-4; SEI nº 6022.2017/0000769-2; 2012-0.013.857-7; SEI nº 6022.2017/0000770-6), Concorrência nº 016/10/SIURB (Processo nº 2010-0.107.104-9), Concorrência nº 017/10/SIURB (Processo nº 2010-0.122.526-7) e Concorrência nº 034/11/SIURB (Processo nº 2011-0.014.531-8; SEI nº 6022.2018/0000461-0, Segundo o relatório final da Sindicância SEI nº 6067.2018/0018665-9, a empresa teria vencido de forma fraudulenta o lote 01 da licitação da obra da Avenida Roberto Marinho (Concorrência EMURB nº 0019890100) e apresentado propostas de cobertura nos lotes 2, 3 e 4 da licitação da obra da Avenida Roberto Marinho (Concorrência nº EMURB nº 0019890100) e nas licitações das obras da Avenida Cruzeiro do Sul (Concorrência nº 016/10/SIURB), Avenida Sena Madureira (Concorrência nº 017/10/SIURB) e Córrego Ponte Baixa (Concorrência nº 034/11/SIURB).*

*Além disso, em decorrência da fraude perpetrada durante a Concorrência EMURB nº 0019890100, a pessoa jurídica ora processada celebrou com a Municipalidade de São Paulo o Contrato nº 181/SIURB/2011, em 16/12/2011, através do CONSÓRCIO LIGAÇÃO IMIGRANTES, no valor pactuado de R\$ 498.644.601,62, tendo sido realizados adiantamentos resultando em acréscimo de R\$ 49.747.846,70 no valor total do contrato. Foram encontrados, no período de 01/01/2011 a 30/09/2019, pagamentos realizados ao CONSÓRCIO LIGAÇÃO IMIGRANTES, no montante de R\$ 298.627.733,59, e às construtoras CONSTRUTORA OAS LTDA montante de R\$ 59.876.008,40 e CETENCO ENGENHARIA S/A no montante de R\$ 39.917.338,49, com indícios de sobrepreço.*

A pessoa jurídica infratora foi devidamente citada e intimada (027016203), dos atos processuais, constituiu advogado, apresentou sucessivos pedidos de sobrestamento do feito que foram deferidos pelo Sr. Controlador Geral do Município, tendo em vista a existência de tratativas de acordo de leniência em análise pela Comissão de Acordo de Leniência que, ao final restaram infrutíferas, de modo que a interessada foi intimada a apresentar defesa (081220380) o que fez de forma tempestiva, juntando documentos (082743200, 082743402, 082743489, 082743628, 082743798, 082743866, 082743982, 082744096, 082744119, 082744140, 082744205, 082744349). Considerando que os argumentos elencados pela empresa se confundiam com o mérito do processo administrativo e seriam analisados no momento da elaboração do relatório, conforme prevê o art. 13 do Decreto Municipal nº 55.107/2014, foi determinada a intimação da pessoa jurídica, por intermédio do procurador constituído, para especificar as provas que pretendia produzir.

Intimada a especificar provas que pretendia produzir (082812382), a pessoa jurídica apresentou petição protestando pela produção tão somente de prova documental, consistente “(...) na análise das propostas apresentadas nas licitações da Av. Cruzeiro do Sul (Concorrência nº 016/10/SIURB) e Av. Sena Madureira (Concorrência 017/10 /SIURB) e Córrego Ponte Baixa (Concorrência 034/11/SIURB), bem como para comprovar a adequabilidade e legalidade dos preços apresentados na Concorrência EMURB nº 0019890100, cujo contrato foi celebrado entre as partes, afastando, ainda, a ocorrência de participação em qualquer cartel ou esquema de fraude” (083379393). Diante da conexão dos fatos, a pessoa jurídica ora processada foi informada sobre a realização de avaliação técnica nos autos do processo administrativo de responsabilização de pessoa jurídica SEI nº 6067.2019/0026264-0, instaurado em face da pessoa jurídica CETENCO ENGENHARIA S/A, com o escopo examinar a regularidade das propostas comerciais apresentadas pelo CONSÓRCIO LIGAÇÃO IMIGRANTES no âmbito da Concorrência EMURB nº 0019890100, ofertando-lhe a possibilidade de apresentar quesitos e indicar assistente técnico para acompanhar os trabalhos desempenhados pela equipe da Coordenadoria de Auditoria Geral (CGM/AUDI) no curso da Ordem de Serviço nº 013/2023 (086846459). Em vista disso, na petição de doc. SEI (088807974), a CONSTRUTORA COESA apresentou os seus quesitos e indicou a sua assistente técnica.

A Comissão Processante encerrou a fase instrutória e apresentou seu relatório 097084725 que, analisando e refutando todos os argumentos da defesa, propôs a aplicação de uma multa administrativa no importe de R\$ 18.060.910,27 (dezoito milhões sessenta mil novecentos e dez reais e vinte e sete centavos) em razão da prática de ato lesivo previsto no art. 5º, inciso IV, alínea “a” da Lei Federal nº 12.846/2013, com fundamento no artigo 6º, inciso I, da Lei Federal nº

12.846/2013 e nos artigos 21 e 22, § 1º, ambos do Decreto Municipal nº 55.107/2014, somada a publicação extraordinária da decisão condenatória, às expensas da pessoa jurídica, na forma como prevista no art. 6º, § 4º, da Lei Federal nº 12.846/13 e nos artigos 21 e 22, § 3º, ambos do Decreto Municipal nº 55.107/2014, afastando a subsunção dos atos praticados ao artigo 5º, "b" e "g".

Sugeri a Comissão o encaminhamento dos autos à autoridade competente, nos termos do permitido pelo §7º do artigo 3º do Decreto 55.107/2014, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto nº 57.137/2016, para as providências cabíveis quanto às infrações administrativas previstas na Lei Federal nº 8666/93 em razão da configuração do ilícito previsto no inciso II do artigo 88.

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, sobrevivendo o parecer do Departamento de Procedimentos Disciplinares – PGM/PROCED (097592070), no sentido de não haver vícios formais no presente procedimento, diante do cumprimento dos ditames da Lei Federal nº 12.846/2013 e do Decreto nº 55.107/2014, regentes da matéria, havendo também a PGM/CGC se manifestado para acolher o parecer de PROCEED, opinando pela viabilidade do prosseguimento do processo, por ter observado a legislação federal bem com o regulamento municipal (097877698).

Na sequência, a teor do artigo 15 do Decreto Municipal nº 55.107/2014, a empresa foi intimada a apresentar alegações finais, o que fez tempestivamente (099204864), alegando, nos mesmos moldes da defesa apresentada, ausência de identificação e de individualização de condutas sancionáveis implicando em cerceamento de defesa e inépcia, inexistência de ato ilícito em razão da falta de provas e/ou irregularidades, ausência de participação em qualquer ato ilícito, prescrição das sanções, a impossibilidade de punição por atos anteriores à edição da Lei Anticorrupção, em função da irretroatividade das normas sancionatórias e a necessidade de participação de agentes públicos no ilícito para caracterizar a infração apontada. Subsidiariamente questionou as sanções, multa e a inclusão no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, devendo observar a adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, aplicando-se a sanção prevista no art. 6, II da LAC.

Pleiteou o reconhecimento do cerceamento de defesa, a aplicação da prescrição, no mérito a improcedência do presente ou, subsidiariamente, a redução das sanções propostas. Após os autos virem para decisão deste Gabinete, nos termos do artigo 17 do Decreto Municipal nº 55.107/14.

Após os autos virem para decisão deste Gabinete, nos termos do artigo 17 do Decreto Municipal nº 55.107/14.

Entretanto, tendo em vista publicação da decisão do CADE e da respectiva nota técnica que a baseou (DESPACHO SG INSTAURAÇÃO PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 3/2024 - 101516580 e Nota Técnica 23/2024/SG/CADE 101516505) após os autos terem vindo à conclusão, a interessada foi intimada a se manifestar a respeito, o que fez através da petição encartada sob doc. SEI 102102680 quando, além de reiterar os termos de suas alegações finais, afirma que *"os novos documentos acostados aos autos, tem-se que estes apenas noticiam que uma investigação foi aberta, sem, contudo, atribuir nenhum tipo de juízo definitivo acerca do caso, nem mesmo de promover qualquer responsabilização das empresas ali mencionadas"*.

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

## II- Da configuração dos atos ilícitos

A Lei 12.846/13 exige que as pessoas jurídicas se relacionem com o Poder Público de forma correta e proba, de modo que suas disposições pretendem preservar o patrimônio público de condutas atentatórias aos princípios informadores do regime jurídico administrativo, tendo os atos administrativos presunção de legalidade e legitimidade.

Nesse passo, vale destacar que foram produzidas no presente Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica provas contundentes e hábeis a demonstrar a ocorrência de fraude, consubstanciadas no conluio da interessada com outras construtoras para vencer de forma fraudulenta o lote 01 da licitação da obra da Avenida Roberto Marinho (Concorrência EMURB nº 0019890100).

*A priori* não há que se falar em cerceamento de defesa como insiste a interessada.

A COESA apresentou seus quesitos e nomeou assistente técnica durante a prova pericial realizada pela Auditoria Geral do Município (CGM/AUDI) que tinha como objetivo comprovar a regularidade da proposta comercial apresentada pelo Consórcio do qual ela participava na Concorrência EMURB nº 0019890100.

Ocorre que, não há qualquer conclusão de AUDI no sentido de faltarem elementos nos autos que comprovem *"a suposta frustração à licitação através da apresentação de proposta de cobertura"* tão somente por não terem sido analisadas as CPUs apresentadas pelas licitantes. Além do que, frise-se que AUDI informou que não respondeu aos quesitos relacionados pela interessada por estarem fora do escopo da Ordem de Serviço, de modo que a defesa da interessada foi plenamente realizada.

Apesar da tese de cerceamento de defesa, a interessada insiste no fato de que *"o laudo pericial, fulmina, por si só, todas estas pretensões"*.

Ora, ou bem a perícia aniquila a tese encampada pelo relatório da Corregedoria ou bem a perícia deixou de responder a quesitos que culminaram na ofensa ao devido processo legal.

Ainda que assim não se considerasse, compulsando os autos, verifica-se que a condução do processo administrativo observou as formalidades legais, deu oportunidade à petionária de exercer sua defesa, indicar e produzir provas e apresentar suas alegações finais ora em análise. Nota-se que a empresa não teve dificuldade de tomar conhecimento das irregularidades que lhe foram imputadas nem delas defender-se em sua plenitude, obtendo pronto acesso aos autos sempre que solicitado, de sorte que não há como se cogitar em cerceamento de defesa nem tampouco em prematuridade na tomada de qualquer decisão.

Tampouco há que se falar em prescrição da pretensão punitiva do Município relativa às penalidades previstas na Lei nº 12.876/13 pelos motivos já expostos no relatório que ora acolho. A data da ciência dos fatos para início da contagem do prazo prescricional não é uma data "escolhida" pela Administração Municipal mas sim fixada no artigo da 25 da mesma Lei que assim estabelece:

Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Por sua vez, a prescrição das penalidades estatuídas na Lei nº 8.666/93 será analisada pela autoridade competente para aplicá-la, qual seja, o Secretário de Infraestrutura e Obras.

A irretroatividade da lei punitiva foi respeitada, diferentemente do que alega a pessoa jurídica infratora em preliminar.

Com efeito, em nenhum momento o relatório apresentado apontou para a retroatividade da lei punitiva vez que a Comissão Processante concluiu pela aplicação da Lei Federal nº12.846/13 por considerar que os atos praticados são ilícitos permanentes e que, portanto, sua consumação se protrai pelo tempo, tanto é assim que para o cálculo da vantagem auferida para a imposição da multa considerando apenas os pagamentos recebidos em razão da execução do contrato nº181/SIURB/2011 após 29.01.2014 (data de início de vigência da Lei Federal nº 12.846/2013).

Como já exposto no relatório que ora acolho:

"Em vista disso, é inequívoca a aplicação da Lei nº 12.846/2013 aos fatos apurados neste processo administrativo de responsabilização de pessoa jurídica - PAR, seja porque houve a celebração sucessiva de acordos econômicos anticompetitivos entre as empresas até 2015 - caso em que as condutas anticompetitivas em licitações promovidas pela empresa DESENVOLVIMENTO RODOVIÁRIO S.A. (DERSA) e pela EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO (EMURB), esta última pertencente ao município de São Paulo, perpetradas no mercado de obras civis de infraestrutura e transporte rodoviário para implementação do Programa de Desenvolvimento do Sistema Viário Estratégico Metropolitano de São Paulo fez-se permanente -, seja porque a ação inicial se prolongou no tempo e se renovou no decorrer dos anos, a partir dos encontros firmados pelos executivos das empresas, ou, ainda, pelas trocas de informações comercialmente sensíveis entre elas no transcurso do tempo.

Ademais, os agentes prosseguiram no proveito de vantagens indevidas ao longo dos anos, recebendo os pagamentos decorrentes das execuções dos contratos obtidos de forma fraudulenta e produzindo novas lesões ao erário municipal, permitindo concluir pela permanência da conduta e pela aplicação da Lei nº 12.846/2013 a todos os fatos praticados após a sua vigência, que se deu em 29.01.2014.

**Repise-se: a cada pagamento realizado no decorrer da execução do Contrato nº 181/SIURB/2011, obtido de forma fraudulenta através do conluio formado entre as empresas, estavam sendo perpetrados atos do mesmo conluio de empresas que atentavam contra o patrimônio público municipal (art. 5º, caput, da Lei nº 12.846/2013), razão pela qual a incidência da "Lei Anticorrupção" aos eventos contratuais ocorridos após a sua vigência é inconteste.**

Essa também é a orientação seguida pela 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, que na sua Orientação nº 08 aduz o seguinte:

*(...) CONSIDERANDO que, no caso do crime de formação de cartel no âmbito de licitações públicas, seu efeito permanente se protrai por toda a sua extensão, inclusive, anteriormente e após a assinatura do contrato e adjudicação do objeto da licitação, sem solução de continuidade, e enquanto a Administração Pública estiver sendo mantida em erro, efetuando os correspondentes pagamentos ao vencedor integrante do cartel;*

*CONSIDERANDO que, no crime de formação de cartel, os seus membros mantêm o domínio temporal ininterrupto sobre a duração do acordo ou ajuste correspondente, enquanto não identificado, obtendo, neste período, todas as vantagens decorrentes da violação da concorrência, quer no âmbito privado, quer no âmbito público; (...)*

*A 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, no exercício das atribuições que lhe são conferidas no artigo 62, inciso I, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, resolve expedir ORIENTAÇÃO no sentido de que considera que o crime de formação de cartel é de natureza permanente. (...)"*

A partir do momento em que o conluio para fraudar a licitação é realizado e o caráter competitivo é frustrado, qualquer ato dela decorrente está contaminado. Assim, a assinatura do contrato é fraudulenta e todos os pagamentos também, pois a interessada, mesmo após o encerramento da fase licitatória, prossegue no proveito de vantagens indevidas advindas do conluio.

Apesar do direito em questão não ser penal e sim direito administrativo sancionador, fato é que se trata de ilícito continuado, ainda que quando iniciado tal ato não fosse punível em razão da inexistência da Lei nº 12846/13. "É nesse sentido que entende Brandão (2010, p. 85): **"se uma lei passa a vigorar após iniciada a permanência ou a continuidade, mas antes de cessados todos os atos integrantes daquelas ações, ela é aplicável, ainda que mais gravosa, porque sob o seu império se deu parte da atividade executiva"**. Outro que entende nesse sentido é Nucci, quando diz que **"aplica-se a lei nova durante a atividade executória do crime permanente, aquele cuja consumação se estende no tempo, ainda que seja prejudicial ao réu"**(NUCCI, 2014, p. 91, grifamos). Ele ainda afirma que: **"se o crime continuado é uma ficção, entendendo-se que uma série de crimes constitui um único delito para a finalidade de aplicação da pena, é preciso que o agente responda, nos moldes do crime permanente, pelo que praticou em qualquer fase da execução do crime continuado. Portanto, se uma lei penal nova tiver vigência durante a continuidade, deverá ser aplicada ao caso, prejudicando ou beneficiando"**(NUCCI, 2014, p. 92, grifamos)." (in <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rri/article/download/65862/38236/203975#:~:text=5%C3%9AMULA%20711%20DO%20STF.,o%20qual%20deve%20ser%20con-consulta em 02/05/2024>).

Ademais, ainda que assim não se considerasse, vale notar que, conforme se extrai do histórico de conduta do CADE ( 026941243), os signatários do acordo de leniência afirmam que, além do conluio realizado preliminarmente ao início das licitações e na implementação para que ganhassem cada qual a concorrência que haviam combinado (o que chamaram de FASE 01 e FASE 02) também durante a execução dos contratos os representantes das empresas também mantiveram contatos anticompetitivos, iniciada após a troca de governo no Município de São Paulo em 2013, ou seja, já durante a vigência da Lei Anticorrupção.

A jurisprudência trazida pela interessada (Apelação n. 0800227-70.2015.4.05.8401 - TRF 5ª Região) não se aplica ao caso em exame pois ali trata-se de licitação e contrato encerrados antes da vigência da Lei Anticorrupção enquanto aqui trata-se de licitação realizada antes mas com contratos que perduraram até 2018, data em que a lei estava em plena vigência, devendo ser aplicada a quem a infringisse. A perpetuação dos pagamentos até o ano de 2018 configura a permanência da lesão ao patrimônio público também sob a égide da Lei 12.846/13.

Também não assiste razão à interessada quando afirma não haver provas dos fatos à ela imputados:

Diversos são os elementos que comprovam a materialidade dos atos contra a administração pública como especificamente narrados no relatório:

"Vários são os elementos que comprovam a materialidade dos atos lesivos contra a administração pública: a) a narrativa dos vários colaboradores sobre o acerto entre os membros do conluio de empresas, somadas às provas materiais das reuniões, acima transcritas; b) os testemunhos sobre os pedidos de propostas de cobertura; c) a inabilitação das empresas externas ao ajuste; d) a falta de participação de diversas empresas nas demais concorrências, para as quais tinham evidente capacidade técnica e possibilidade de execução; e) a falta de apresentação de recursos e impugnações em face dos resultados finais dos certames; f) a similaridade das propostas comerciais apresentadas; g) a divisão das obras entre as várias empresas, sendo que cada empresa ganhou apenas um ou dois dos treze

lotes licitados, conforme resta claro no quadro das licitações do Sistema Viário"

As fraudes consistiram na prévia partilha dos lotes das obras; na apresentação insuficiente de documentos gerando inabilitação entre os conluídos; na falta de apresentação de proposta comercial ainda quando a empresa fora habilitada; na solicitação e oferta de propostas comerciais de cobertura e até mesmo na total ausência em determinados procedimentos licitatórios, com o fim de assegurar a divisão previamente ajustada pelos membros do cartel

Como é cediço, é possível afirmar que há conluio entre empresas através de prova indiciária, nas palavras do Ministro Vital do Rêgo do TCU, *"a prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude à licitação por meio de conluio de licitantes, não se exigindo prova técnica inequívoca para tanto"* (Acórdão 2531/2021).

Também nesse sentido a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo (Apelação Cível nº 1000421-94.2022.8.26.0068):

*ACÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO Licitação por Pregão Penalidade de proibição de contratar com o Poder Público - Ação declaratória de nulidade ato administrativo Os indícios apresentados nos autos, todos convergentes e concordantes, carregam, em seu conjunto material, o claro desígnio para frustrar o caráter competitivo do certame, afastando-se a aparente licitude isolada de seus atos Ato ilícito vedado pelo Edital e pelo art. 7º da Lei Federal nº 10.520/02 Penalidade de proibição de contratar com o poder público por dois anos fixada adequadamente, observando-se o princípio da proporcionalidade - Sentença de improcedência Recurso não provido*

*Sendo que a inidoneidade prescinde da ocorrência de dano ao Erário, conforme precedente do Tribunal de Contas da União a seguir: "22. Em primeiro plano, para que seja declarada a inidoneidade de empresa, não se faz necessária a ocorrência de dano ao erário, pois, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a inidoneidade resulta da prática de fraude comprovada à licitação. E esse é o entendimento firmado na jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 785/2008, 1.986/2013, 3.145/2014 e 3.617/2014, do Plenário. 23. (...) seguindo o entendimento do Supremo Tribunal Federal (RE 68.006-MG) no sentido de que: 'indícios são provas, se vários, convergentes e concordantes'. 24. (...) na maioria das vezes, os atos (aparentemente lícitos em sua forma isolada) carregam, em seu conjunto material, o claro desígnio para frustrar o caráter competitivo do certame. (...) 26. Também nessa linha são os julgados do Tribunal que assentam o entendimento de que a prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam para a mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude à licitação por meio do conluio de licitantes (v.g.: Acórdãos 2.126/2010 e 333/2015, do Plenário). (grifei)*

Como bem explicou o CADE na nota técnica Nº 23/2024/CGAA6/SGA2/SG/CADE 101516505:

*Cientes da ilicitude da conduta que estão cometendo e das repercussões administrativas, criminais e civis a que estão sujeitos, os membros de um cartel costumam ocultar as evidências de seus atos, o que torna a reunião de provas e indícios da conduta tarefa hercúlea. Reuniões, contatos, trocas de informações sobre preços e clientes, entre outros, são geralmente realizados com extrema discrição e sigilo, muitas vezes com a utilização de códigos e siglas, de forma a não deixar transparecer qualquer ilicitude. Cartéis são, sem dúvida, uma das condutas mais difíceis de ser investigada. Por essa razão, técnicas de detecção e apuração mais sofisticadas tem cada vez mais se tornado ferramentas fundamentais para uma investigação de cartel bem-sucedida*

*É o caso do chamado "Acordo de Leniência". Esse instrumento, utilizado por autoridades de defesa da concorrência em diversos países, permite à Administração Pública identificar condutas que, de outra maneira, continuariam às escuras, ao mesmo tempo em que garante a realização de uma investigação mais eficiente e efetiva. No Brasil, o Programa de Leniência encontra previsão nos artigos 86 e 87 da Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011)12. Sua premissa básica é a de que os beneficiários do acordo, em troca de imunidade total ou parcial em relação às penas administrativas e criminais aplicáveis, confessem e colaborem com as investigações, trazendo informações e documentos que permitam à autoridade identificar os demais co-autores e comprovar a infração noticiada ou sob investigação. Ao garantir a imunidade a um dos participantes de um cartel, a Administração não apenas gera um fator de desestabilização nos cartéis existentes, como detecta condutas e pune infratores que de outra forma não teria condições de fazer.*

Foi exatamente o que ocorreu no caso em exame.

O acordo de leniência firmado entre o CADE com a Odebrecht (Acordo de Leniência nº 15/2017) permitiu que fosse descoberto todo o conluio do qual participaram diversas empresas, dentre as quais a interessada, algumas em maior grau outras em menor, mas foi dali que de fato começou a ser desvendada a enorme fraude perpetrada contra o Erário Municipal.

Aqui, cumpre esclarecer que as provas utilizadas neste PAR, diferentemente do que quer fazer crer a interessada, não são aquelas anuladas no acordo de leniência firmado pela Odebrecht na Ação Penal nº 5063130-17.2016.4.04.7000, em trâmite na 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba pela decisão do Ministro Dias Tófoli na Reclamação nº 43.007-DF.

Em nenhum momento os precedentes da Suprema Corte citam o Acordo de Leniência nº 15/2017 celebrado pela Odebrecht com o CADE que fundamenta esta decisão. Tanto é que são as provas trazidas nesse acordo que fundamentaram a nota técnica Nº 23/2024/CGAA6/SGA2/SG/CADE 101516505 que gerou a instauração de diversos processos naquele Conselho. Não há juízo definitivo, é certo, mas o processo foi aberto em razão da existência de robustos indícios de infração à ordem econômica.

O entendimento do STF é no sentido de que a delação premiada deve vir acompanhada de provas, não bastando apenas a palavra do delator, entretanto, no caso em tela como se trata de investigação de um conluio que pode ser configurado com fundamento em prova indiciária como já decidido pelas Cortes nacionais em jurisprudência acima colacionada, quer a interessada fazer crer que não foram produzidas provas contra si enquanto provas não faltam.

Importante notar que a responsabilidade objetiva para configuração do artigo 5º, IV, "a" da Lei Anticorrupção é bem mais abrangente do que a responsabilização da Lei Antitruste.

Com efeito, enquanto o crime de cartel acarreta o domínio amplo do mercado, prejudicando toda a comunidade exposta à prática anticompetitiva, na infração prevista na Lei Federal nº 12.846/13 basta que os infratores estejam em conluio para participar de uma licitação específica, sendo que o bens jurídicos lesados são o Erário Público e os licitantes prejudicados. A Lei antitruste protege a ordem econômica enquanto a Lei Anticorrupção protege o patrimônio público.

A Lei Anticorrupção não exige que as empresas em conluio estejam cartelizadas, mas havendo robustos indícios de que estejam, como concluiu o CADE a situação da interessada só se agrava.

Nesse passo, a Nota Técnica do CADE confirma o relatório da Comissão Processante pois é cristalina ao afirmar que há fortes indícios de formação de cartel do qual participou a interessada empresa líder do consórcio formado juntamente com a empresa CETENCO, tanto é que fundamentou a instauração de processo administrativo contra a COESA S.A..

Ademais, a Comissão Processante propôs o arquivamento do presente Processo Administrativo de Responsabilização em relação às alíneas "d" do artigo 5º, IV da Lei nº 12846/13 não foi "ausência de provas de prejuízos ao erário municipal" mas sim porque tais prejuízos não puderam ser financeiramente mensuráveis, ou seja, liquidáveis, como requer a norma para subsunção ao seu tipo.

Vale repetir o que traz o relatório nesse ponto:

Ocorre que o relatório final da Sindicância SEI nº 6067.2018/0018665-9 (026955567) não descreveu o efetivo prejuízo causado à Fazenda Pública decorrente da frustração do caráter competitivo do certame em comento. Outrossim, a avaliação técnica feita por CGM/AUDI/DOSENG (093512796) foi inconclusiva na mensuração dos prejuízos causados à Fazenda Pública, em razão da frustração do caráter competitivo do certame em comento.

Segundo a doutrina especializada, o ato lesivo previsto no art. 5º, inciso IV, alínea "d" da Lei Federal nº 12.846/2013 "é figura infracional análoga àquela estabelecida no art. 96 da Lei nº 8.666/93" (Ribeiro, Márcio de Aguiar. Responsabilização administrativa de pessoas jurídicas à luz da lei anticorrupção empresarial, Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 170).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, exige para configuração da conduta prevista no art. 96 da Lei nº 8.666/93 a descrição do efetivo prejuízo causado à Fazenda Pública, conforme é possível extrair do trecho do seguinte julgado:

*(...) "Como se vê, o tipo penal descrito no art. 96 da Lei n. 8.666/93 é delito material, que exige a ocorrência de resultado naturalístico, consistente no prejuízo à Fazenda Pública, que deve ser demonstrado na inicial acusatória, o que não foi feito na espécie. A inicial acusatória não fez menção à existência de quaisquer prejuízos suportados pela Fazenda Pública, narrando, apenas, que os denunciados trocaram informações sensíveis, como valores de propostas, de forma a não concorrerem entre si, para frustrar o caráter competitivo dos quatro certames a que faz referência, sendo que a empresa representada pelo Recorrente conseguiu celebrar um dos contratos." (...)* ((STJ, 6ª TURMA, RECURSO EM HABEAS CORPUS Nº 119.667 - SP, Rel. LAURITA VAZ, j. 07.12.2020)

Desse modo, considerando que restou inconclusiva a mensuração dos prejuízos causados à Administração Pública municipal por ocasião da frustração do caráter competitivo da Concorrência EMURB nº 0019890100, é imperioso afastar a responsabilização da pessoa jurídica ora processada pela prática do ato lesivo previsto no art. 5º, IV, alínea "d" da Lei Federal nº 12.846/2013.

É clara a diferença entre restar "inconclusiva a mensuração dos prejuízos" e "ausência de provas de prejuízo ao erário municipal".

Do mesmo modo, a Comissão Processante entendeu por bem afastar a subsunção dos atos praticados ao previsto na alínea "g" do citado dispositivo legal tão somente porque não há provas de que, durante a execução do contrato derivado da fraude, houve outras fraudes ou manipulação de informações relativas às revisões contratuais. Entretanto, a inexistência de novas infrações durante a vigência do contrato não elimina a existência do conluio.

Para a configuração da alínea "a" do tipo descrito no artigo 5º, IV da Lei Federal nº 12.846/13 basta a existência do conluio para fraudar o caráter competitivo da licitação. Desnecessária a demonstração de sobrepreço ou do valor do prejuízo. Desnecessária a comprovação de fraude ao equilíbrio econômico financeiro do contrato. A falta de mensuração dos prejuízos apenas afasta a aplicação conjunta das alíneas "a" e "d" do artigo 5º, IV (da forma como constou no Termo de Instauração) mas não descaracteriza a continuidade da infração descrita na alínea "a" como pretende a interessada.

Dessa maneira, tendo sido respeitadas as exigências formais, cumpridas as diligências necessárias e permitida a ampla defesa, concluo, na esteira do que concluiu a Comissão Processante, ter havido demonstração clara da ilicitude praticada pela pessoa jurídica e o seu enquadramento no artigo 5º, inciso IV, "a", da Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, sobretudo por se tratar de responsabilidade objetiva de acordo com o artigo 2º da mesma lei.

Por fim, tendo em vista o disposto no artigo 87, III e IV, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, também restou demonstrada a infração prevista no artigo 88, II, da mesma lei, de modo que correto o encaminhamento do presente para providências cabíveis no sentido de inabilitação da empresa por ter agido de modo a caracterizar inidoneidade (artigo 87, IV), quando será analisada a alegação de prescrição.

### III – Da aplicação da pena

Com vistas à adequada dosimetria sancionatória, de rigor, trazer à baila os termos da Lei nº 12.846, 1º de agosto de 2013:

*"Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:*

*I – multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimativa;*

*e*

*II – publicação extraordinária da decisão condenatória.*

*§1º As sanções serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações;*

*§2º A aplicação das sanções previstas neste artigo não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado."*

Por sua vez, o Decreto Municipal regulamentar (Decreto nº 55.107/14) estabelece em artigo 21 quais critérios deverão ser considerados:

*"Art. 21 Na aplicação das sanções, serão levados em consideração os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como:*

*I - A gravidade da infração, cuja avaliação deverá levar em conta o bem jurídico e o interesse social envolvidos;*

*II - A vantagem auferida ou pretendida pelo infrator, cuja avaliação incluirá, quando for o caso, os valores recebidos ou que deixaram de ser desembolsados, bem como se houve tratamento preferencial contrário aos princípios e regras da administração pública, a fim de facilitar, agilizar ou acelerar indevidamente a execução de atividades administrativas;*

*III - A consumação ou não do ato precedente de que derivou a infração;*

*IV - O grau de lesão ou perigo de lesão, cuja análise levará em consideração o patrimônio público envolvido;*

*V - O efeito negativo produzido pela infração, cuja análise levará em conta o comprometimento ou ofensa aos planos e metas da Administração Pública Municipal;*

*VI - A situação econômica do infrator;*

*VII - A cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações, cuja análise considerará a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber, e a obtenção de informações ou documentos que comprovem o ilícito sob apuração, ainda que não haja sido firmado acordo de leniência;*

*VIII - A existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, nos termos do artigo 24 deste decreto;*

IX - O valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública, caso existam, e guardem relação com o ilícito apurado.

Parágrafo Único - Se a pessoa jurídica cometer simultaneamente duas ou mais infrações, poderão ser aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas, conforme previsto no artigo 47 da Lei nº 14.141, de 2006."

Assim, a proposta da Comissão ponderou em sua análise:

1. As agravantes: gravidade, consumação, efetiva lesão ao patrimônio público, efeito negativo produzido pela infração, capacidade econômica da infratora, deixando de considerar todas as atenuantes previstas;
2. Adotou parâmetro relativamente ao *quantum* da multa administrativa fixando-a em seu mínimo legal, qual seja, o valor da vantagem auferida, em razão do que estabelece o artigo 6º, I, parte final da Lei nº 12.846/13.

Os documentos que basearam o cálculo da vantagem indevida estão na sindicância SEI nº 6067.2018/0018665-9, que antecedeu o presente PAR, conforme explica o relatório da Comissão:

Para fins do disposto na parte final do inciso I do art. 6º da Lei Federal nº 12.846/2013 e no disposto no inciso II do art. 21 do Decreto Municipal nº 55.107/2014, no tocante à vantagem auferida pela pessoa jurídica com a prática da irregularidade apurada no presente caso concreto, esta Comissão Processante entende que deve ser considerada a parcela relativa ao lucro obtido em razão dos pagamentos recebidos pela execução do Contrato nº 181/SIURB/2011. Este entendimento se baseia nos entendimentos firmados nos pareceres da Procuradoria Geral do Município - PGM nº 12.075 de 10 de fevereiro de 2020 e PGM nº 12.315 de 10 de agosto de 2022 e no Manual de Responsabilização de Entes Privados da Controladoria Geral da União – CGU cujo trecho a seguir transcrevemos:

*Ainda nos termos do Decreto nº 8.420/2015, o cálculo da vantagem auferida ou pretendida deve descontar os custos e despesas legítimos comprovadamente executados ou que seriam devidos ou despendidos caso o ato lesivo não tivesse ocorrido (art. 20, §3º). Pretende a norma não buscar cobrar da pessoa jurídica aqueles valores que seriam objeto de despesas legais. Previne-se, desse modo, que a Administração Pública não incorra em enriquecimento ilícito ao buscar ressarcimento por despesas que seriam devidas mesmo num cenário de licitude. **Dito de outra forma, podemos dizer que o Decreto estabelece que a vantagem auferida ou pretendida se aproxime do lucro almejado pela pessoa jurídica com a prática do ato lesivo.** [2]*

No caso em exame, segundo as informações prestadas por CGM/AUDI/DOSENG na OS nº 013/2023 - CGM-AUDI (093512796 - vide fl. 143), o Consórcio LIGAÇÃO IMIGRANTES considerou em sua proposta uma parcela de lucro de 8,00% (a taxa de BDI apresentada foi 39,80%).

Em vista disso, considerando os pagamentos recebidos pela empresa **CONSTRUTORA COESA S.A. - EM RECUPERACAO JUDICIAL** atual denominação da CONSTRUTORA OAS S.A, inscrita no CNPJ sob o nº 14.310.577/0001-04, **após 29.01.2014 (data de início de vigência da Lei Federal nº 12.846/2013)**, em decorrência do cumprimento do Contrato nº 181/SIURB/2011, apura-se a quantia de R\$ 225.761.378,41 - vide tabela 07 fls. 143/155 do DOC. SEI 093512796), sobre a qual deve incidir o percentual de 8% do lucro, a fim de se alcançar a vantagem auferida pela pessoa jurídica, piso legal da multa prevista no art. 6º, inciso I da Lei Federal nº 12.846/2013.

Portanto, a vantagem auferida obtida pela pessoa jurídica ora processada foi de R\$ 18.060.910,27 (dezoito milhões sessenta mil novecentos e dez reais e vinte e sete centavos).

Por fim, vale consignar que a multa proposta é no valor mínimo legal, qual seja, o valor da vantagem indevida, de modo que não há que se falar em desproporcionalidade ou inadequação visto que não poderia ser menor em razão do que estabelece a Lei nº 12.876/13.

Destarte, acolho também a proposta aplicação da penalidade de publicação extraordinária da decisão condenatória em face da repercussão negativa acarretada diretamente por sua conduta e em razão da execução do objeto contratado.

#### IV – Dispositivo

Ante o exposto, acolho o relatório da Comissão Processante acostado em doc. SEI 097084725 para condenar a pessoa jurídica **CONSTRUTORA COESA S.A. - EM RECUPERACAO JUDICIAL**, atual denominação da CONSTRUTORA OAS S.A, inscrita no CNPJ sob o nº 14.310.577/0001-04, de multa no valor de R\$ 18.060.910,27 (dezoito milhões sessenta mil novecentos e dez reais e vinte e sete centavos), correspondente à vantagem auferida (mínimo legal) e, aproximadamente, a **100%** do faturamento bruto da empresa no exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, além da 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, em razão da prática de ato lesivo previsto no art. 5º, inciso IV, alínea "a" da Lei Federal nº 12.846/2013, com fundamento no artigo 6º, inciso I, da Lei Federal nº 12.846/2013 e nos artigos 21 e 22, § 1º, ambos do Decreto Municipal nº 55.107/2014.

Após o encerramento da instância administrativa, mantida a condenação, determino a adoção das seguintes providências:

- a) expedição de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo, para remessa de cópia integral do presente, nos termos do artigo 15 da Lei Federal nº 12.846/2013;
- b) intimação da pessoa jurídica **CONSTRUTORA COESA S.A. - EM RECUPERACAO JUDICIAL** pagamento da multa de **R\$ 18.060.910,27 (dezoito milhões sessenta mil novecentos e dez reais e vinte e sete centavos)**, no prazo de 30 dias, na hipótese de inadimplemento, a remessa dos presentes autos ao Departamento Fiscal da Procuradoria Geral do Município de São Paulo, para inscrição do referido débito na Dívida Ativa do Município;
- c) o registro da penalidade no Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP, conforme determina o artigo 22, §1º da Lei federal nº 12.846/2013 que, a teor do estabelecido pela Portaria 50/2022/CGM, também cumpre o previsto no artigo 41 do Decreto Municipal nº 55.107/2014 quanto ao Cadastro Municipal de Empresas Punidas.
- d) encaminhamento dos autos, ou cópia dele, à autoridade competente para providências de responsabilização da pessoa jurídica **CONSTRUTORA COESA S.A. - EM RECUPERACAO JUDICIAL** atual denominação da CONSTRUTORA OAS S.A, inscrita no CNPJ sob o nº 14.310.577/0001-04, com base na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com vistas à declaração de sua inidoneidade, em razão de ter restado configurado o previsto no inciso II do artigo 88 da mesma Lei, nos termos do permitido pelo §7º do artigo 3º do Decreto 55.107/2014, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto nº 57.137, de 18 de julho de 2016, vigente na instauração do presente PAR;

Aguardar-se eventual interposição de recurso ou o decurso do prazo recursal.

Publique-se e intime-se.

DANIEL FALCÃO

ANEXO ÚNICO

**EXTRATO DE DECISÃO CONDENATÓRIA PROFERIDA EM PROCESSO DE RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE PESSOA JURÍDICA COM BASE NA LEI ANTICORRUPÇÃO**

Por decisão do Senhor Controlador Geral do Município de São Paulo publicada no Diário Oficial da Cidade de São Paulo de ...../...../....., divulga-se que a pessoa jurídica **CONSTRUTORA COESA S.A. - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL** atual denominação da CONSTRUTORA OAS S.A, inscrita no CNPJ sob o nº 14.310.577/0001-04, à multa administrativa no valor de **R\$ 18.060.910,27 (dezoito milhões sessenta mil novecentos e dez reais e vinte e sete centavos)** 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, em razão da prática de condutas tipificadas pelo artigo 5º, inciso IV, alínea "a", da Lei Federal nº 12.846/2013 **(ii) bem como à PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO CONDENATÓRIA, na forma de extrato de sentença, às expensas da pessoa jurídica condenada,** com fundamento no artigo 6º, *caput*, inciso II e § 5º, da Lei Federal nº 12.846/2013 e no artigo 17, parágrafo único combinado com o artigo 23, ambos do Decreto Municipal nº 55.107/2014, em virtude da incursão em prática constitutiva de ato lesivo à Administração Pública Paulistana, tipificada no artigo 5º, inciso IV, alínea "a" da Lei. A condenação decorre da prática de atos contra a Administração Pública Municipal de São Paulo, previstos na Lei Federal nº 12.846/2013 - LEI ANTICORRUPÇÃO, em razão de referida pessoa jurídica ter fraudado o caráter competitivo de procedimento licitatório.



**Daniel Falcão**  
**Controlador(a) Geral do Município**  
Em 10/05/2024, às 18:38.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **102683055** e o código CRC **3EE4D6A0**.



## **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 6067.2019/0026265-9**

**Decisão CGM/GAB Nº 104418792**

São Paulo, 03 de junho de 2024.

**Processo: 6067.2019/0026265-9 - Procedimentos disciplinares: Processo administrativo de responsabilização de pessoa jurídica.**

**Interessada: COESA S.A. - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL, atual denominação da CONSTRUTORA OAS S. inscrita no CNPJ sob o nº 14.310.577/0001-04**

#### **DECISÃO**

Irresignada com a decisão proferida no presente PAR, publicada na edição do dia 13/05/2024 do Diário Oficial da Cidade (103236705), a interessada interpôs recurso administrativo (104247780).

A decisão recorrida determinou a condenação da interessada à pena de multa no valor de R\$ 18.060.910,27 (dezoito milhões sessenta mil novecentos e dez reais e vinte e sete centavos) correspondente à vantagem auferida (mínimo legal) e, aproximadamente, a █% do faturamento bruto da empresa no exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, além da 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, em razão da prática de ato lesivo previsto no art. 5º, inciso IV, alínea "a" da Lei Federal nº 12.846/2013, com fundamento no artigo 6º, inciso I, da Lei Federal nº 12.846/2013 e nos artigos 21 e 22, § 1º, ambos do Decreto Municipal nº 55.107/2014.

O recurso foi protocolizado em 28 de maio de 2024, conforme doc. 104247867, sendo, portanto, tempestivo à luz do disposto no art. 18 do Decreto Municipal nº 55.107/2013, o qual prevê o prazo de 15 (quinze) dias para a sua interposição, que deverá ser dirigido ao Controlador Geral, podendo este reconsiderar sua decisão.

Sabe-se, ademais, que por força do art. 18, § 2º, do Decreto Municipal nº 55.107/2013, o recurso interposto goza de efeito suspensivo.

Assim, deve ser conhecido o pedido de reconsideração.



No entanto, no mérito, melhor sorte não socorre à recorrente, na medida em que não se desincumbiu de comprovar de forma inequívoca o desacerto da decisão guerreada. Além disso, a maioria das questões trazidas já foi objeto de discussão no curso processual, as quais serão apreciadas em grau de recurso.

Quanto a afirmação de que diversos argumentos lançados pela defesa não foram apreciados de forma expressa e refutados um a um, faço as seguintes considerações:

O acórdão n.255448.20040111124829APC-TJ/DF, publicada em 03/10/2006 citado pela recorrente não se aplica à hipótese. Vejamos o que dispõe a ementa completa:

*"Constitucional e Administrativo - Polícia Militar - Licenciamento a Bem da Disciplina - Pedido de Reintegração aos Quadros da PMDF - Contraditório e Ampla Defesa - Teoria dos Motivos Determinantes - Recurso Provido. Sentença Reformada.*

*I - Com efeito, é sabido que a jurisprudência majoritária, à qual me filio, trilha no sentido da impossibilidade do Poder Judiciário adentrar, quando do exercício do controle jurisdicional, no mérito dos atos administrativos. Tal vedação ocorre em respeito à teoria da separação e independência dos poderes, pela qual o mérito é atribuição exclusiva do Poder Executivo, não podendo o Judiciário invadir este campo, fazendo as vezes de administrador.*

*II - Entretanto, pela moderna teoria dos motivos determinantes, temos que quando a Administração motiva o ato, mesmo que esta motivação não seja exigida por lei, este só será válido se os motivos que lhe serviram de fundamento forem verdadeiros. Assim, **se os motivos forem inexistentes ou falsos o ato a estes vinculado será nulo.***

*III - Dessa forma, temos que a vedação ao Poder Judiciário em adentrar nos motivos do ato administrativo comporta exceções, qual seja: **a verificação da existência dos motivos que lhe deram fundamento ao ato, bem como a conformidade legal das conseqüências dele extraídas.***

*IV - Tenho que nos presentes autos restou comprovado que o processo administrativo conduzido pelo Conselho Permanente de Disciplina da Polícia Militar do Distrito Federal não observou o princípio da ampla defesa e do contraditório.*

*V - Vale ressaltar que, segundo entendimento do STF, o postulado da ampla defesa e do contraditório (CF, art. 5º, LV) contempla, dentre outros, o direito de ver seus argumentos considerados, que exige do julgador capacidade, apreensão e isenção de ânimo para contemplar as razões apresentadas.*

*VI- Recurso Provido. Sentença Reformada." (grifei)*

Assim, se nota que em nenhum momento o julgado se refere a necessidade de que sejam rebatidos todos os argumentos levantados mas tão somente que devem existir motivos para dar fundamento ao ato e, no caso, motivos para a condenação da recorrente não faltaram.

Ademais, é entendimento consolidado do STF que a autoridade julgadora não está obrigada a enfrentar todos os argumentos da defesa:

*AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS. CONSTITUCIONALIDADE ASSENTADA NO JULGAMENTO DA ADI Nº 5.941/DF. BLOQUEIO E RETENÇÃO DE PASSAPORTE. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. NECESSIDADE DE AFERIÇÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS FÁTICAS EM CADA CASO CONCRETAMENTE REEXAME DE FATOS E PROVAS: INVIABILIDADE. 1. As medidas executivas atípicas previstas no Código de Processo Civil são providências postas à disposição do juízo cível para assegurar o cumprimento de ordem judicial, podendo ser adotadas a critério da autoridade judiciária competente. 2. Este Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.941/DF, assentou a constitucionalidade de tais medidas, ressaltando-se que a adequação, necessidade e proporcionalidade*

de cada uma deve ser aferida em cada caso concreto. 3. Na espécie, foi apresentada fundamentação suficiente para o bloqueio e retenção do passaporte da paciente. 4. Eventual superação da conclusão adotada pelas instâncias anteriores demandaria reexame do acervo fático-probatório, incabível na via estreita do habeas corpus, conforme precedentes de ambas as Turmas. 5. As razões apresentadas na decisão agravada mostram-se suficientes, à luz do art. 93, inc. IX, da Constituição da República e do entendimento assente de desnecessidade de o órgão julgante se manifestar sobre todos os argumentos apresentados pelas partes, mas, sim, bastando que ele explicita as razões que entendeu suficientes à formação de seu convencimento (AI nº 791.292/PE-RG-QO, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 23/06/2010, p. 13/08/2010, Tema nº 339 do rol da Repercussão Geral). 6. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

(HC 223109 AgR, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Segunda Turma, julgado em 21-11-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-12-2023 PUBLIC 13-12-2023)

Ora, as razões que formaram o convencimento foram explicitadas na decisão, logo, não vislumbro ilegalidade ou nulidade.

Também não há que se falar que restou ignorada na decisão recorrida a Ordem de Serviço Nº 013/2023/CGM-AUDI, equivalente a um laudo pericial e esta seria uma prova técnica benéfica à recorrente, pois por mais que não tenha sido aprofundado o teor da Ordem de Serviço na decisão, esta foi referenciada, analisada e apenas não foram dadas maiores repercussões por não constar informações que pudessem infirmar as conclusões alcançadas. Ademais, quando trechos da referida OS foram usados pela defesa (094567970), esta visava demonstrar ausência de sobrepreço na proposta inicial, o que não foi sequer determinante para a decisão.

Ademais, como constou da Ordem de Serviço Nº 013/2023/CGM-AUDI (093512796 – págs. 134 e 135), o lucro ilícito neste tipo de conduta não se dá apenas na combinação sigilosa de preços com objetivo de introduzir uma potencial antieconomicidade na proposta comercial vencedora, vejamos:

*"Em contratações de obras de engenharia, o lucro ilícito das empresas cartelizadas não se dá apenas por meio da combinação sigilosa de preços com o objetivo de introduzir uma potencial antieconomicidade (i.e., sobrepreços em relação a valores referenciais) na proposta comercial vencedora. Existe a possibilidade de que a oferta vencedora do processo licitatório, submetida por empresa em conluio, possa, de fato, refletir os preços de mercado ("o menor preço possível"). Porém, nestes casos, as vantagens indevidas serão obtidas durante a fase de execução contratual, utilizando-se de termos aditivos que aumentem os preços (e/ou quantidades) iniciais do objeto contratado, resultando no que se define como sobrepreço global final [4] (ver também a resposta para o QUESITO 2.01). Nesse tipo esquema, quando se planeja que os ganhos espúrios sejam auferidos durante a execução das obras e serviços de engenharia (após a adjudicação do objeto licitado), o objetivo principal do cartel é reduzir o número de concorrentes durante a fase licitatória (e não, necessariamente, aumentar os preços ofertados), de forma a direcionar a vitória para uma das empresas que fazem parte do conluio. Dentre as formas utilizadas para controlar a quantidade de ofertantes, há aquela em que a licitação ocorre sem inversão de fases, com a etapa de pré-qualificação ocorrendo antes da etapa competitiva. Nessa etapa de pré-qualificação, realizada de forma extemporânea (distante no tempo) em relação a etapa competitiva, tenta-se garantir que apenas determinadas empresas ou consórcio de empresas prossigam para as etapas finais da licitação. Essa manipulação, das condições e termos da licitação, pode envolver a conivência/participação dos agentes públicos responsáveis pela elaboração do projeto de contratação (durante a fase interna da licitação) e, posteriormente, daqueles envolvidos na gestão/execução do contrato. Uma vez conhecidas, de forma prévia, quais empresas participarão da etapa em que serão entregues as ofertas comerciais, poderão ocorrer reuniões secretas entre estas para combinação das condições ofertadas, da repartição dos ganhos e de quem será a licitante vencedora".*

Assim sendo, não julgo que as informações da referida OS seriam benéficas à recorrente de modo que não houve qualquer prejuízo por não ter sido referenciada de forma mais ostensiva na decisão.

A alegação de nulidade da decisão recorrida pela afirmação de vício de competência diante do trecho “também restou demonstrada a infração prevista no artigo 88, II, da mesma lei” com referência à Lei Federal nº 8.666/93 também não deve prevalecer.

Com efeito, a conclusão neste sentido se valeu apenas para determinar o encaminhamento dos autos à autoridade competente para apurar e eventualmente aplicar a sanção cabível no âmbito da Lei Federal nº 8.666/93, conforme muito bem explicado no item d) do dispositivo da decisão recorrida. Ou seja, não há qualquer vício de competência.

De outra parte, muito menos há que se falar que a decisão aplicou duas multas administrativas, sem previsão legal.

A recorrente alega que a CGM se expressou no sentido de aplicar duas multas administrativas (104247780 - pág. 42), querendo fazer entender que seria uma no valor de R\$ 18.060.910,27 (dezoito milhões sessenta mil novecentos e dez reais e vinte e sete centavos) e outra de aproximadamente ■ % do faturamento bruto da empresa no exercício anterior ao da instauração do processo administrativo.

Para entender que não se passa de um erro de interpretação da recorrente é necessária a simples leitura dos itens a) ao d) do dispositivo da decisão, que prevê apenas uma multa, no valor de R\$ 18.060.910,27 (dezoito milhões sessenta mil novecentos e dez reais e vinte e sete centavos) e que segundo o relatório da Comissão (097084725), a qual corresponde a ■ % do faturamento bruto da empresa no exercício anterior ao da instauração do processo administrativo.

Por fim, a recorrente traz ainda outros argumentos que deixo de apreciar em sede de juízo de reconsideração, uma vez que já foram tratados na decisão recorrida, que mantenho pelos seus próprios fundamentos.

Destarte, não vislumbro argumento da recorrente que possa infirmar os fundamentos da decisão recorrida.

Ante o exposto, mantenho a decisão que CONDENOU a COESA S.A. - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL, atual denominação da CONSTRUTORA OAS S.A, inscrita no CNPJ sob o nº 14.310.577/0001-04, nos termos publicados no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, edição do dia 13 de maio de 2024, págs. 69/72.

Publique-se e intime-se.

Após, remeta-se ao Excelentíssimo Prefeito do Município de São Paulo, com base no inciso I do § 1º do artigo 18 do Decreto nº 55.107/2014.

**DANIEL FALCÃO**

**Controlador Geral do Município**



**Daniel Falcão**  
**Controlador(a) Geral do Município**  
Em 05/06/2024, às 12:04.

---

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **104418792** e o código CRC **5971B7FA**.

---



Atos do Executivo nº 1029659  
Disponibilização: 08/08/2024  
Publicação: 08/08/2024

## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

### GABINETE DO PREFEITO

#### Despachos do Prefeito

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Sé - São Paulo/SP - CEP 01002-000

Telefone:

Processo: 6067.2019/0026265-9

Interessado: CONSTRUTORA COESA S/A - Em recuperação Judicial (Advs. Paulo Guilherme de Mendonça Lopes – OAB/SP 98.709 e Thainá Regina Pimentel Cervi – OAB/SP 319.398)

Assunto: Aplicação de penalidade – Responsabilização de pessoa jurídica – Lei Federal 12.846/13 – Recurso Hierárquico -

#### DESPACHO:

I – À vista dos elementos contidos no presente processo, em especial as manifestação da Controladoria Geral do Município (doc. 104418792), que adoto como razão de decidir, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso interposto pela **COSNTRUTORA COESA S/A- EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL**, atual denominação da Construtora OAS S/A, mantendo, por consequência, as penalidades aplicadas pelo senhor Controlador Geral do Município por meio do Despacho contido no doc. 102683055, por seus próprios e bem lançados fundamentos, uma vez que não foram apresentados quaisquer fatos ou fundamentos jurídicos capazes de infirmar a legalidade da punição e das medidas questionadas.

II – Publique-se, encaminhando-se a seguir os autos à CGM-G para as demais providências.

**RICARDO NUNES**

Prefeito



Ricardo Luis Reis Nunes  
Prefeito(a)

Em 06/08/2024, às 21:11.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **107782270** e o código CRC **BC9BAD93**.



## 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 6067.2019/0026265-9**

**Decisão CGM/GAB Nº 114568136**

Interessada: **COESA S/A** - em recuperação judicial, atual denominação da **CONSTRUTORA OAS S/A**, inscrita no CNPJ sob o nº 14.310.577/0001-04

**EMENTA:** Processo Administrativo de responsabilização (PAR) da pessoa jurídica **COESA S/A** - em recuperação judicial, atual denominação da **CONSTRUTORA OAS S/A**, inscrita no CNPJ sob o nº 14.310.577/0001-04. Informação nº 723/2024 – PGM/AJC. Apuração e instrução conjuntas dos atos lesivos relativos à Lei Federal nº 12.846, de 2013, bem como das infrações administrativas à Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nos termos do art. 3º, §§ 7º e 8º do Decreto Municipal nº 55.107/2014 com a redação dada pelo Decreto nº 59.496/2020. Proposta de aplicação da sanção de declaração inidoneidade, em razão prática de ilícitos visando frustrar os objetivos das licitações **Concorrência EMURB nº 0019890100, lotes 01, 02, 03 e 04 (Processos nºs 2011-0.345.701-9; SEI nº 6022.2017/0000767-6; 2012-0.013.790-2; SEI nº 6022.2017/0000768-4; 2012-0.013.836-4; SEI nº 6022.2017/0000769-2; 2012-0.013.857-7; SEI nº 6022.2017/0000770-6), Concorrência nº 016/10/SIURB (Processo nº 2010-0.107.104-9), Concorrência nº 017/10/SIURB (Processo nº 2010-0.122.526-7) e Concorrência nº 034/11/SIURB (Processo nº 2011-0.014.531-8; SEI nº 6022.2018/0000461-0). Contrato nº 181/SIURB/2011.**

#### I – Relatório

O presente Processo Administrativo para Apuração de Responsabilidade Administrativa de Pessoa Jurídica – PAR foi instaurado pelo então Controlador Geral do Município por meio da Portaria 187/2019 (024481440), publicada em 27.12.2019, em face **COESA S.A. - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL**, atual denominação da **CONSTRUTORA OAS S.A**, inscrita no CNPJ sob o nº 14.310.577/0001-04, em razão das conclusões da Sindicância SEI nº 6067.2018/0018665-9 que apontaram possíveis práticas de atos lesivos à administração pública previstos na Lei Federal nº 12.846/2013, denominada Lei Anticorrupção, em seu artigo 5º, IV, alíneas “a” “d” e “g”, relacionados a condutas anticompetitivas, fraude em licitações e sobrepreço no Contrato 181/SIURB/2011.

Foi determinada ainda a apuração conjunta da eventual responsabilidade da pessoa jurídica por infração administrativa tipificada nos arts. 87 e 88 da Lei Federal nº 8.666/93, conforme permitido pelo art. 3º, parágrafo 7º, do Decreto Municipal nº 55.107/14, sendo a empresa citada para apresentar defesa escrita também quanto a tais acusações conforme se lê do mandado de intimação e citação acostado em doc. SEI 027016203.

Assim, respeitando o contraditório e ampla defesa (tudo já explicado no relatório inicial 097084725 e na decisão de doc. SEI 102683055), foi prolatada a primeira decisão do presente PAR que acolheu integralmente o relatório da Comissão Processante, e condenou a pessoa jurídica **CONSTRUTORA COESA S.A. - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL**, atual denominação da **CONSTRUTORA OAS S.A**, inscrita no CNPJ sob

o nº 14.310.577/0001-04, de multa no valor de R\$ 18.060.910,27 (dezoito milhões sessenta mil novecentos e dez reais e vinte e sete centavos), correspondente à vantagem auferida (mínimo legal) e, aproximadamente, a █% do faturamento bruto da empresa no exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, além da 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, em razão da prática de ato lesivo previsto no art. 5º, inciso IV, alínea “a” da Lei Federal nº 12.846/2013, com fundamento no artigo 6º, inciso I, da Lei Federal nº 12.846/2013 e nos artigos 21 e 22, § 1º, ambos do Decreto Municipal nº 55.107/2014.

Foi negado provimento ao recurso dirigido ao Prefeito 102683055 e 107782270, sendo mantidas todas as penalidades aplicadas nesta Controladoria, “por seus próprios e bem lançados fundamentos”, encerrando-se, portanto, a instância administrativa no que tange à aplicação das penalidades previstas na Lei Federal nº 12.846/13.

Ocorre que, em razão da Informação nº 723/24 – PGM.AJC (doc. SEI 113165481), na qual a PGM entendeu que a competência para a aplicação das penalidades previstas na Lei Federal nº 8.666/93 também seria deste Controlador, a SIURB restituiu a esta Pasta o expediente em que instaurou o procedimento que visava à eventual aplicação de penalidade à interessada, o qual consta relacionado ao presente SEI.

Portanto, em 30/10/2024 foi publicada a Portaria nº 58/2024-CGM.G 113329696 que reconduziu a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização, designada pela a Comissão Processante constituída pela Portaria nº 187/2019-CGM (DOC de 27/12/2019) e alterada pela Portaria nº 34/2020 (DOC de 27/02/2020), para que finalize a apuração a respeito de infração contratual e elabore proposta de julgamento acerca de eventual infração cometida pela pessoa jurídica **CONSTRUTORA COESA S.A. - EM RECUPERACAO JUDICIAL, atual denominação da CONSTRUTORA OAS S.A, inscrita no CNPJ sob o 14.310.577/0001-04** à Lei Federal nº 8.666/93, estabelecendo o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a conclusão dos trabalhos.

Nesse passo, a Comissão reuniu-se novamente para elaborar o relatório acostado em doc. SEI 113359284, que concluiu:

*Finalmente, no tocante às sanções impeditivas de licitar e contratar com a Administração Pública, previstas nos incisos III e IV do art.87 da Lei Federal nº 8.666/93, vigente à época dos fatos aqui examinados, esta Comissão Processante Permanente sugere a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública pelo prazo de 2 (dois) anos, em razão da gravidade das condutas imputadas à COESA S/A - em recuperação judicial, atual denominação da CONSTRUTORA OAS S/A, inscrita no CNPJ sob o nº 14.310.577/0001-04, o prejuízos incalculáveis causados ao erário pela frustração do caráter competitivo do conjunto de obras integrantes do Programa de Desenvolvimento do Sistema Viário Estratégico de São Paulo e o seu protagonismo no conluio formado entre as construtoras participantes.*

Em cumprimento à determinação do artigo 14 do Decreto Municipal nº 55.107/2014, os autos foram submetidos a nova análise jurídica da Procuradoria Geral do Município – PGM, sobrevindo o parecer do Departamento de Procedimentos Disciplinares PGM/PROCED (113528746), no sentido de não haver vícios formais no presente procedimento, diante do cumprimento dos ditames da Lei Federal nº 12.846/2013 e do Decreto nº 55.107/2014, regentes da matéria, havendo também a PGM/CGC (113744288 e 113744302) e opinado pelo acolhimento do parecer de PROCED e pela viabilidade do prosseguimento do processo, por ter observado a legislação federal bem com o regulamento municipal, inclusive manifestando-se pela não ocorrência da prescrição.

Na sequência, a teor do artigo 15 do Decreto Municipal nº 55.107/2014, a empresa foi intimada a apresentar alegações finais, o que fez tempestivamente (114524190), alegando que *"o processo, em que pese instaurado perante a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras, foi subitamente devolvido à CGM/SP para a continuidade das investigações, em clara afronta ao princípio do Juízo Natural"*e que *"não pode exercer seu direito à prova na presente seara, mas apenas no âmbito do PAR. E, mesmo no PAR, o direito de defesa da COESA foi indevidamente cerceado, sobretudo por decisões que ignoraram as provas favoráveis à empresa"*.

Afirma que *"as alegações fáticas não estão acompanhadas de uma infração administrativa específica sequer, dificultando enormemente o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, situação essa infelizmente ignorada pelos pareceres desta r. CGM/SP"* e que não possuiu acesso aos autos. Requer a declaração de nulidade do ato que instaurou o SEI que foi encaminhado à SIURB.

Diz que nova penalidade caracterizará *bis in idem* e que a acusação se baseia em dispositivos legais revogados.

Aduz que a CGM não é competente para processar e julgar a matéria e que houve a prescrição da pretensão punitiva para a apuração das alegadas infrações administrativas previstas nos artigos 87 e 88 da Lei nº 8.666/1993.

Insiste ainda na tese de que não há comprovação das condutas ilícitas à ela imputadas, que não participou de cartel e que sua contratação foi regular.

Por fim, requereu que eventual decisão sancionatória *"não ultrapasse uma multa branda (art. 87, II, da Lei nº 8.666/93)"* em razão do princípio da proporcionalidade.

Os autos vieram para decisão deste Gabinete, nos termos do artigo 17 do Decreto Municipal nº 55.107/14.

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

## **II- Da configuração dos ilícitos previstos na Lei Federal nº 8666/93 e da impossibilidade de discussão a respeito das penalidades previstas na Lei Federal nº 12.846/13**

*A priori*, cumpre observar que, na atual fase processual, não há mais como se discutir a respeito das condutas perpetradas pela interessada que configuram ilícitos previstos na Lei nº 12.846/13, sua inaplicabilidade para o caso ou se houve sua participação no conluio, tendo em vista o trânsito em julgado administrativo no que diz respeito a aplicação das penalidades previstas na Lei Anticorrupção (LAC).

A decisão que condenou a COESA S.A ao pagamento da multa e à sua publicação extraordinária já foi prolatada e confirmada em segunda instância pelo Sr. Prefeito. Vale notar que as providências de seu cumprimento já estão sendo tomadas nestes autos. O que se discute neste momento é a aplicação das penalidades da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) a partir da instrução dos autos que também levou à



decisão condenatória da LAC.

Vale notar que o art. 190 da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21) foi expresso ao estabelecer o princípio do *tempus regit actum* (o tempo rege a ação), o qual define que os atos jurídicos se regem pela lei da época em que ocorreram. Desse modo, considerando que os atos aqui analisados ocorreram antes de abril de 2021, ou seja, antes da entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, o regime jurídico a ser aplicado no caso deve ser o da Lei nº 8.666/1993, o que justifica o enquadramento da empresa nos arts. 87, inciso IV, e 88, inciso II da referida norma, diferentemente do que alegado.

A lei aplicável ao caso, no que diz respeito a aplicação de sanções contratuais é a Lei nº 8.666/93, que estabelece em seu art. 87:

*Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:*

*I - advertência;*

*II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;*

*III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;*

*IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.*

*(...)*

Por sua vez, dispõe o artigo 88:

*Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:*

*I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;*

*II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;*

*III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.*

Ou seja, não há como se defender que a penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública prevista no inciso IV do artigo 87 só seja aplicada quando há inexecução total ou parcial, na medida em que o artigo 88, II também prescreve a mesma penalidade para aqueles que tenham "praticado atos ilícitos visando frustrar os objetivos da licitação" que é, exatamente o que aconteceu na hipótese em tela.

Com efeito, restou demonstrado nos autos que a COESA S.A, em conluio com outras pessoas jurídicas, frustrou, mediante prévio ajuste de preços e divisão de procedimentos licitatórios, o caráter competitivo de procedimentos licitatórios públicos promovidos pela Prefeitura de São Paulo no âmbito do mercado de obras civis de infraestrutura e transporte rodoviário, para a implementação do Programa de Desenvolvimento do Sistema Viário Estratégico Metropolitano de São Paulo, fraudando, notadamente, a licitação pública consubstanciada na Concorrência EMURB nº 0019890100.

Além disso, registro que não há que se falar em *bis in idem*, vez que o artigo 30, inciso II da Lei federal n. 12.846/2013 expressamente prevê que a aplicação das sanções desta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de atos ilícitos alcançados pela [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), ou outras normas de licitações e contratos da administração pública. Assim, os fatos tratados no presente processo podem provocar penalizações previstas em duas leis diferentes sem infringir qualquer princípio fundamental do Estado Democrático de Direito.

Nesse passo, a interessada foi regularmente intimada e citada para se defender tanto das acusações de cometimento de infração prevista na Lei Federal nº 12.846/13 como na Lei Federal nº 8.666/93.

No mandado de citação consta que as condutas seriam passíveis de responsabilização pelas infrações administrativas previstas nos artigos 87 e 88 da Lei nº 8666/93. Tanto é que a interessada estava ciente da possibilidade de ser punida em razão de infrações à Lei nº 8666/93, que apresentou já da sua primeira defesa escrita os argumentos que entendeu pertinentes em busca de afastar a responsabilização no âmbito desta lei, além do mais, o relatório também abrangeu o tema, não havendo espaço para que se diga que não houve condições de compreensão do que estaria sendo processado. Pode não ter sido da forma como a pessoa jurídica gostaria que fosse, mas houve sim a sugestão de aplicação da penalidade de inidoneidade para licitar e contratar com o Poder Público.

Outrossim, no dia em que o relatório foi publicado, foi dado acesso aos autos aos advogados da interessada para que apresentasse as alegações finais que estão sendo analisadas nesse momento. A instrução processual feita em SIURB, em razão da Informação nº 723/24-PGM foi desconsiderada na medida em que o entendimento do órgão máximo de assessoramento jurídico da Administração Direta entendeu que a competência não era daquele órgão mas desta CGM.

A interessada parece confundir os procedimentos, vez que está prevista no art. 3º, § 7º e § 8º, do Decreto Municipal nº 55.107/2014 a instrução e julgamento conjunto conforme procedimento da Lei Anticorrupção, *in verbis*:

Art. 3º A Controladoria Geral do Município é o órgão responsável pela instauração da sindicância e do processo administrativo destinado a apurar a responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública Municipal Direta e Indireta, nos termos da [Lei Federal nº 12.846, de 2013](#).

(...)

§ 7º Caso tenham conhecimento de potencial infração tipificada na [Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), ou na [Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002](#), que possa se inserir também no campo de abrangência da [Lei Federal nº 12.846, de 2013](#), os órgãos e entidades municipais deverão dar ciência do fato à Controladoria Geral do Município, que determinará instrução conjunta da apuração de responsabilidade, por meio da comissão referida no § 6º deste artigo. (Redação dada pelo [Decreto nº 57.137/2016](#))

§ 8º Nos casos de apuração conjunta de que trata o § 7º deste artigo, caberá ao Controlador Geral do Município decidir tanto sobre as questões relativas à [Lei Federal nº 12.846, de 2013](#), quanto sobre as infrações administrativas à [Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), e à [Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002](#). (Redação dada pelo [Decreto nº 59.496/2020](#))

O procedimento previsto na referida regulamentação Paulistana posteriormente foi positivado na Lei Federal nº 14.133/2021, conforme estabelecido em seu art. 159:

Art. 159. Os atos previstos como infrações administrativas nesta Lei ou em outras leis de licitações e contratos da Administração Pública que também sejam tipificados como atos lesivos

na [Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013](#), serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, observados o rito procedimental e a autoridade competente definidos na referida Lei.

E, em razão do procedimento ser o previsto na Lei nº 12.846/13, a interessada não foi instada a fazer nova defesa, pois a defesa já havia sido realizada no curso do PAR e analisada no relatório inicial.

Com efeito, tendo em vista que foi garantido o devido processo legal e observados os princípios constitucionais, deve-se reconhecer o caráter meramente instrumental do processo, de forma que as infrações administrativas, ainda que previstas em leis diversas, são apuradas conjuntamente no bojo de um único processo. Assim dos mesmos fatos decorrem diversas responsabilidades.

Nesse cenário, não se alegue que houve desrespeito ao princípio do Juiz Natural ou prejudgamento. O que houve foi uma proposta de aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar quando do encerramento da instrução do PAR com a elaboração do relatório e essa penalidade seria aplicada pelo Sr. Secretário de SIURB.

Ocorre que, a Informação nº 723/24- PGM que entendeu que a competência para julgar as infrações da Lei de Licitações em razão da alteração promovida pelo Decreto nº 59.496/20 foi deslocada para esta Controladoria, **mas não somente para o caso em análise mas sim para todos os casos em andamento em razão da natureza processual da alteração de competência trazida pela norma. Tanto é que referida Informação foi prolatada em outro processo.**

Isto porque estabelece o artigo 6º do Decreto nº 57.263/16:

**Art. 6º Os pareceres da Procuradoria Geral do Município, quando aprovados pelo Procurador Geral do Município e publicados na imprensa oficial, vinculam a Administração Pública Municipal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a dar-lhes fiel cumprimento.**

Parágrafo único. Quando aprovados pelo Procurador Geral do Município ou pelo Coordenador Geral do Consultivo, mas não publicados na imprensa oficial, os pareceres da Procuradoria Geral do Município vinculam apenas os órgãos e entidades interessadas, a partir do momento em que deles tenham ciência.

Assim, apesar das ilegalidades aventadas a respeito da competência desta Pasta, vale dizer que tanto a Secretaria de Infraestrutura Urbana (SIURB) e esta Controladoria estão vinculadas ao Parecer da PGM (Informação nº 723/24), não podendo deixar de cumpri-lo.

Desta forma, não há que se falar em competência do Sr. Secretário de SIURB para aplicar as sanções previstas na Lei nº 8.666/93 no presente caso, estando nos limites do regulamento municipal a devolução a esta Pasta. Nada aconteceu subitamente. Houve um deslocamento de competência em razão da decisão prolatada em outro processo que vincula a toda a Administração Municipal.

No tocante a alegada prescrição tem-se o mesmo raciocínio com fundamento no mesmo artigo 6º acima transcrito. Vejamos:

A interessada afirma que houve prescrição para apuração das infrações previstas nos artigos 87 e 88 da

Lei nº 8.666/1993. Entretanto, no parecer da PGM acostado em doc. SEI 113744288 restou assentado:

***O afastamento da prescrição foi devidamente embasado. De fato, como bem colocado pela comissão processante, não teria ocorrido escoamento de eventual prazo decadencial, qualquer que seja a norma aplicada ao presente.***

*Não há lei municipal específica que discipline prazo decadencial para a aplicação de multa contratual (ou para a aplicação de qualquer multa, mesmo as decorrentes do exercício do poder de polícia).*

*Neste contexto, esta Procuradoria já havia defendido, em casos anteriores, a aplicação, por analogia, da Lei federal nº 9.873/99, que disciplina a ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta:*

*Art. 1o Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.*

*§ 1o Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.*

*§ 2o Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal.*

*Segundo a disposição legal, o prazo decadencial ordinário seria de 5 anos, conforme previsto no caput, mas, quando o fato também fosse tipificado como crime, deveria ser aplicado o prazo da lei penal, conforme §2º. No caso em questão, conforme apontado pela comissão processante, em tese deveria ser aplicado o §2º.*

*Ocorre que, conforme também mencionado pela comissão processante, o STJ possui julgados afastando a aplicação da referida lei para os Estados e Municípios (embora o tenha feito em passant, sem adentrar na questão da viabilidade de aplicação por analogia). Conforme voto condutor no REsp 1.115.078 – RS (Rel. Min. Castro Meira; 1ª Seção; j. em 24/03/2010):*

*"Sob o prisma negativo, a Lei 9.873/99 não se aplica: (a) às ações administrativas punitivas desenvolvidas por estados e municípios, pois o âmbito espacial da lei limita-se ao plano federal; (...)"*

*Não sendo aplicável, por analogia, a Lei federal nº 9.873/99, não haveria prazo decadencial para a constituição de multas, inclusive contratuais.*

*De outro giro, poder-se-ia cogitar na aplicação, no caso em questão, também por analogia, do prazo quinquenal da Lei federal nº 12.846/13, que disciplina os processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas, e que prevê, no art. 25:*

*Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.*

*Parágrafo único. Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.*

*No caso em análise, como a apuração das penalidades contratuais e da lei de responsabilização de pessoas jurídicas é conjunta, e como tais penalidades são fundamentadas nos mesmos fatos,*

*faria sentido que as penalidades estivessem sujeitas ao mesmo prazo decadencial, e às mesmas causas interruptivas.*

*Ainda seria possível cogitar na aplicação, também por analogia, do prazo decadencial previsto no art. 158, §4º, da nova lei de licitações (Lei federal nº 14.133/21), verbis:*

*Art. 158. A aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV do caput do art. 156 desta Lei requererá a instauração de processo de responsabilização, a ser conduzido por comissão composta de 2 (dois) ou mais servidores estáveis, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e intimará o licitante ou o contratado para, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de intimação, apresentar defesa escrita e especificar as provas que pretenda produzir.*

*(...)*

*§ 4º A prescrição ocorrerá em 5 (cinco) anos, contados da ciência da infração pela Administração, e será:*

*I - interrompida pela instauração do processo de responsabilização a que se refere o caput deste artigo;*

*II - suspensa pela celebração de acordo de leniência previsto na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013;*

*III - suspensa por decisão judicial que inviabilize a conclusão da apuração administrativa.*

*Embora a disposição supracitada tenha falado em 'prescrição', soa evidente que se trata de prazo decadencial, na medida em que trata da constituição da penalidade.*

*No caso em análise, entre a ciência dos indícios quanto ao cometimento da infração e a instauração do PAR destinado a apurá-la, decorreram muito menos do que cinco anos – se o prazo a ser considerado for o previsto no art. 1º, §2º, da Lei federal nº 9.873/99, ele seria ainda mais extenso.*

*Portanto, qualquer que seja o diploma legal aplicável, por analogia, ao caso concreto, não teria ocorrido decadência na aplicação da penalidade contratual cogitada. Obviamente, se entendermos que nenhuma norma legal pode ser aplicada por analogia, tampouco haveria decadência, na medida em que não há norma específica disciplinando a questão.*

Assim, não resta outra opção a esta Controladoria que não seguir a orientação da PGM sob pena de infringir o que está o regulamento municipal.

Pois bem, verifica-se que a COESA S.A., por meio de seus representantes, frustrou, mediante prévio ajuste de preços, o caráter competitivo de procedimentos licitatórios públicos promovidos pela Prefeitura de São Paulo no âmbito do mercado de obras civis de infraestrutura e transporte rodoviário, para a implementação do Programa de Desenvolvimento do Sistema Viário Estratégico Metropolitano de São Paulo, fraudando, notadamente, as licitações públicas consubstanciadas na Concorrência EMURB nº 0019890100, lotes 01, 02, 03 e 04 . Além disso, em decorrência da fraude perpetrada durante a Concorrência EMURB nº 0019890100, a pessoa jurídica celebrou com a Municipalidade de São Paulo o Contrato nº 181/SIURB/2011 pelo valor de R\$ 498.644.601,62, através do CONSÓRCIO LIGAÇÃO IMIGRANTES. E tal fato demonstra a inidoneidade da interessada em firmar contrato com a Administração Pública. E tal fato demonstra a inidoneidade da interessada em firmar contrato com a Administração Pública.

As condutas atribuídas à pessoa jurídica encontram guarida no conjunto probatório, do qual se destacam os seguintes:

- 1. Acordo de Leniência nº 15/2017 (CADE com a ODEBRECHT ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO INTERNACIONAL S.A) com diversas citações da empresa **CONSTRUTORA COESA S.A. - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL**, atual denominação da CONSTRUTORA OAS S.A, empresa líder do CONSÓRCIO LIGAÇÃO IMIGRANTES, formado pela **CONSTRUTORA COESA** e a CETENCO na Concorrência EMURB nº 0019890100 (Avenida Roberto Marinho) (fls. 628/653 do SEI 026953594 e fls. 01/121 do SEI 026953735), destacando-se a fl. 16 do doc. SEI 026953735, na qual restou consignado o seguinte nos parágrafos 42 e 43 do Acordo de Leniência nº 15/2017 – CADE, a respeito da CONSTRUTORA COESA: *“42. De acordo com os Signatários, a OAS praticou acordos para (i) fixação de preços, condições comerciais e vantagens em licitações; (ii) divisão de mercados entre concorrentes, por meio da apresentação de propostas de; e (iii) troca de informações concorrencialmente sensíveis com o objetivo de frustrar o caráter competitivo de licitações. Atuou na Fase 1 - Contatos anticompetitivos preliminares (2008), Fase 2 - Implementação do cartel (2009 a 2011) e Fase 3 - Contatos anticompetitivos após a assinatura dos contratos (2014 a 2015) da conduta anticompetitiva. Na licitação "Avenida Roberto Marinho", a empresa, líder do Consórcio Ligação Imigrantes (formado por OAS e Cetenco), foi vencedora do lote 01, não apresentou recursos. Já na licitação "Nova Marginal Tietê", a empresa, pertencente ao Consórcio NMT (formado por Odebrecht e OAS), apresentou proposta de cobertura no lote 01. Na licitação "Complexo Jacú - Pêssego", a empresa, líder do Consórcio JP (formado por OAS e Odebrecht), apresentou proposta de cobertura nos lotes 01 e 03 e suprimiu proposta no lote 02. Na licitação "Cruzeiro do Sul", a empresa, integrante do Consórcio Via Norte (formado por Odebrecht e OAS), apresentou proposta de cobertura. Na licitação "Avenida Sena Madureira", a empresa, integrante do Consórcio Sena (formado por Constran e OAS), apresentou proposta de cobertura. Por fim, na licitação "Córrego Ponte Baixa", a empresa, individualmente, apresentou proposta de cobertura. 43. Sua participação na conduta foi implementada por seus executivos **Carlos Henrique Lemos, Francisco Germano Batista da Silva e Sérgio Fogal Mancinelli Junior** e está evidenciada, por exemplo, nos Documentos 02 e 03, nos parágrafos 6, 8, 10, 30, 32, 42, 80, 83, 84, 86, 90, 91, 92, 94, 130, 135, 144, 146, 147, 150, 153, 157, 158, 160, 163, 167, 172, 176, 178, 181, 183, 185, 189, 191, 200, 202, 206, 212, 219, 220 e 225 e nas Tabelas 4, 5, 31, 32, 35, 37, 40, 41, 43, 44, 46, 47, 52, 53, 55, 56, 58, 59 e 61 deste Histórico da Conduta”*.
- 2. Depoimentos prestados no Ministério Público Federal e cópias de agendas telefônicas dos colaboradores corroborando os depoimentos (fls. 158/279 do SEI 026953735), destacando-se os seguintes trechos:
  - a) fls. 158/162 do SEI 026953735, o Sr. CARLOS ALBERTO MENDES DOS SANTOS esclareceu como as cinco construtoras (incluindo a COESA) iniciaram, em 2004, um grupo avançado de estudos para confecção do edital da obra do Rodoanel Sul, possibilitando o direcionamento daquela contratação e, futuramente, o ajuste de mercado nas licitações das obras do Sistema Viário;
  - b) às fls. 163/167 do SEI 026953735, o Sr. OTHON ZANOIDE DE MORAES FILHO detalhou sua participação no ajuste de mercado realizado entre as cinco construtoras (incluindo a COESA) para as obras do Rodoanel Sul e o início das negociações sobre o “novo pacote de obras”, qual seja, o Sistema Viário;
  - c) às fls. 168/171 do SEI 026953735, o Sr. ROBERTO CUMPLIDO forneceu maiores detalhes sobre os ajustes realizados entre as pessoas jurídicas envolvidas, incluindo informações sobre datas, locais e participantes de reuniões realizadas por elas, também relatando a participação de representantes da pessoa jurídica CONSTRUTORA COESA, empresa líder do CONSÓRCIO LIGAÇÃO IMIGRANTES na Concorrência EMURB nº 0019890100 (Avenida Roberto Marinho);
  - d) às fls. 172/175 doc. SEI 026953735, consta depoimento do Sr. MARCELO FURQUIM DE PAIVA, que relatou a participação de representantes da pessoa jurídica CONSTRUTORA COESA, empresa líder do CONSÓRCIO LIGAÇÃO IMIGRANTES na Concorrência EMURB nº 0019890100 (Avenida Roberto Marinho), em reuniões em que teriam sido definidos quais seriam os quatro consórcios que se sagrariam vencedores na licitação da Av. Roberto Marinho, bem como que o acerto de mercado abrangia todas as obras do Programa Sistema Viário Estratégico de SP.
  - e) às fls. 176/178 doc. SEI 026953735, consta depoimento do Sr. ROBERTO SCOFIELD LAUAR citando a presença de **CARLOS HENRIQUE BARBOSA LEMOS (OAS)** em uma reunião com PAULO VIEIRA DE SOUZA e outros representantes de construtoras para tratar sobre a licitação de um Programa de Obra Viárias;
  - f) às fls. 179/181 doc. SEI 026953735, consta depoimento do Sr. MAURÍCIO VALADARES GONTIJO também

citou o envolvimento de **CARLOS HENRIQUE BARBOSA LEMOS (OAS)** em reunião que tratou da divisão do mercado entre construtoras para a licitação do sistema viário estratégico metropolitano de São Paulo.

- g) às fls. 184/188 doc. SEI 026953735, o Sr. RICARDO PERNAMBUCO JÚNIOR também dá detalhes sobre a continuidade do esquema de divisão de mercado desde as obras de construção do trecho SUL do RODOANEL até a licitação do Sistema Viário Estratégico Metropolitano de São Paulo entre grandes construtoras.
- Observa-se que às fls. 310/321 e fls. 326/415 do SEI 026953735, constam documentos e registros que comprovariam as reuniões relatadas no Acordo de Leniência nº 15/2017.
- 4. Cartões de visita (fls. 310/321 do SEI 026953735) que demonstrariam as reuniões e os contatos entre os representantes das pessoas jurídicas envolvidas nos atos lesivos aqui apurados. No caso da COESA, empresa líder do CONSÓRCIO LIGAÇÃO IMIGRANTES na Concorrência EMURB nº 0019890100 (Avenida Roberto Marinho), às fls. 314 do SEI 026953735, consta o **cartão de visita de SÉRGIO FOGAL MANCINELLI JUNIOR**;
- 5. Extratos telefônicos de ROBERTO CUMPLIDO (ODEBRECHT) comprovando que tais reuniões de fato aconteceram (fls. 326/415 do SEI 026953735);
- 6. Contrato assinado pelo CONSÓRCIO LIGAÇÃO IMIGRANTE (formado pela CONSTRUTORA COESA/CETENCO para Concorrência EMURB nº 0019890100 (Avenida Roberto Marinho)) com a empresa HAVER-SP 04/10 EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA. CONSULTORIA (026947912), para o qual houve rateio dos honorários cobrados pela HAVER, conforme descrito nos parágrafos 218 a 225 do Acordo de Leniência nº 15/2017 – CADE (fls. 103/107 do doc. SEI 026953735).

Assim, restaram suficientemente demonstrados os requisitos necessários para a sua responsabilização também quanto a infração prevista no artigo 88, II da Lei nº 8666/93.

A conduta ilícita está consubstanciada no conluio formado para fraudar licitações. Por sua vez, o resultado decorre da ofensa aos bens jurídicos tutelados - probidade administrativa e lisura das contratações públicas - e se externaliza na assinatura de diversos contratos derivados da fraude.

O nexos causal, assim, deriva justamente da relação causa e efeito entre a conduta ilícita e o comprometimento das contratações.

Para além dos elementos gerais, os requisitos especiais de responsabilização subjetiva foram comprovados.

No que se refere à incidência da Lei nº 12.846/2013, ficou evidenciada a existência de interesse ou benefício, exclusivo ou não, em favor da pessoa jurídica, considerando que ela pretendia lucrar com o contrato público realizado em razão da fraude.

Já no tocante à culpa em sentido lato exigida para responsabilização nos termos da Lei nº 8.666/93, há prova suficiente de que a ação foi tomada de maneira consciente e voluntária com o fim de fraudar o procedimento de contratação, considerando as diversas reuniões que aconteceram e as várias propostas de cobertura apresentadas, todas a fim de que os contratos do Programa de Desenvolvimento do Sistema Viário Estratégico Metropolitano de São Paulo fossem firmados tão somente com as empresas participantes do conluio.

Nas lições do Professor Marçal Justen Filho, em Comentários à Lei de Licitações e Contratos ( 15ª edição, Editora Dialética, pg.1027):

*Numa tentativa de aplicar o princípio da proporcionalidade ao tema, pode reputar-se que a declaração de inidoneidade, como sanção dotada de maior gravidade, destina-se a ser aplicada às infrações dotadas de cunho de maior reprovabilidade ou que envolvam efeitos danosos mais gravosos. Isso significa, como regra, a necessidade de dolo para aplicação da declaração de inidoneidade. Ou seja, é necessário evidenciar que o sujeito atuou com a vontade preordenada a infringir deveres fundamentais que recaem sobre o licitante ou o contratado, para obter vantagem reprovável, ainda que tal pudesse acarretar séria infração aos interesses fundamentais. A inidoneidade tem de ser aplicada como decorrência de condutas que revelam a incompatibilidade entre a conduta do sujeito e as relações jurídicas com a Administração Pública.*

Portanto, a decisão não adotou critério desproporcional no que tange a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública. A conduta do ente privado é gravíssima, pois maculou a competitividade de obras públicas de grande porte.

A declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública, sugerida pela Comissão, nos termos do art. 87, inc. IV, da Lei nº 8.666, de 1993, é a adequada e se subsume à exigência legal, tendo em vista o grande esquema fraudulento organizado por diversas empresas do qual participou o ente privado, que indicam extrema reprovabilidade da conduta, má-fé e falta de idoneidade para estabelecer relações dessa natureza com o Poder Público. Os atos praticados pela interessada inclusive são passíveis de responsabilização na esfera penal, por isso a penalidade mais severa prevista na lei é a compatível para a hipótese.

Ora, em que pese o esforço argumentativo em busca do afastamento ou do abrandamento do tempo da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, inclusive alegando o fato da empresa estar em processo de recuperação judicial, fato é que o período de 2 (dois) anos sugerido no relatório da Comissão Processante apenas respeita o mínimo legal, vejamos entendimento explanado no ACÓRDÃO Nº 1017/2013 – TCU – Plenário:

*Também não vislumbro qualquer violação ao princípio da proporcionalidade, porquanto existe diferente modulação dos efeitos das sanções administrativas estampadas no art. 87, incisos III e IV, ambos da Lei nº 8.666/1993, coerentes com cada nível de gravidade dos atos porventura incursos pelo contratado. Permito-me, novamente, reproduzir os dispositivos normativos pertinentes:*

*"Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a*

*prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:*

*I - advertência;*

*II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;*

*III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;*

*IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.*

*(...)*

*"§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal conforme o caso,*



*facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.” (grifei)*

*Segundo o entendimento que ora defendo, muito embora as sanções administrativas inscritas no art. 87, incisos III e IV, da Lei nº 8.666/1993 estendam-se à toda Administração Pública, essas penalidades apresentam dosimetria diferenciada em razão dos seguintes aspectos:*

*a) a suspensão temporária de participação em licitação e o impedimento para contratar com a Administração, ex vi do art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, está limitada ao prazo máximo de 2 (dois) anos, ao passo que a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública (art. 87, inciso IV) vige enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a autoridade que aplicou a penalidade, somente podendo ser extinta após decorrido o prazo mínimo de 2 anos;*

*(grifei)*

### III- Dispositivo

Ante o exposto, acolho integralmente o relatório da Comissão Processante acostado em doc. SEI 113359284 para, tendo em vista ser sido demonstrada a caracterização da infração prevista no artigo 88, II da Lei Federal nº8666/93, declarar a pessoa jurídica **COESA S/A - em recuperação judicial, atual denominação da CONSTRUTORA OAS S/A, inscrita no CNPJ sob o nº 14.310.577/0001-0** inidônea para licitar ou contratar com a Administração Pública pelo prazo de 2 anos, com fundamento no artigo 87, IV da mesma Lei.

Após o encerramento da instância administrativa, mantida a condenação, determino o registro da penalidade no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, sem prejuízo de oportuna expedição de ofício à Secretaria Municipal de Gestão para fins de inclusão da empresa no rol de apenadas da Municipalidade de São Paulo.

Aguarde-se eventual interposição de recurso ou o decurso do prazo recursal.

Publique-se e intime-se.

**DANIEL FALCÃO**

**Controlador Geral do Município**



**Daniel Falcão**  
**Controlador(a) Geral do Município**  
Em 22/11/2024, às 15:18.

---

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **114568136** e o código CRC **784F7005**.

---



## **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 6067.2019/0026265-9**

**Decisão CGM/GAB Nº 116089418**

**Processo nº 6067.2019/0026265-9 - Procedimentos disciplinares: Processo administrativo de responsabilização de pessoa jurídica.**

**Interessada: CONSTRUTORA COESA S.A. - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL, atual denominação CONSTRUTORA OAS S.A, inscrita no CNPJ sob o nº 14.310.577/0001-04**

### **DECISÃO**

Irresignada com a decisão proferida no presente PAR, publicada na edição do dia 25/11/2024 do Diário Oficial da Cidade (114863915), a interessada interpôs recurso administrativo ( 115956915).

A decisão recorrida declarou a interessada como Pessoa Jurídica inidônea para licitar ou contratar com a Administração Pública pelo prazo de 2 (dois) anos, com fulcro no art. 88, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93 c.c. o artigo 87, inciso IV da mesma Lei Federal.

O recurso foi protocolizado em 09 de dezembro de 2024, conforme certidão de doc. SEI 115958018, sendo, portanto, tempestivo à luz do disposto no art. 18 do Decreto Municipal nº 55.107/2014, o qual prevê o prazo de 15 (quinze) dias para a sua interposição, que deverá ser dirigida ao Controlador Geral, podendo este reconsiderar sua decisão.

Sabe-se, ademais, que por força do art. 18, § 2º, do Decreto Municipal nº 55.107/2014, o recurso interposto goza de efeito suspensivo.

Assim, deve ser conhecido e analisado o recurso neste momento sob o prisma do juízo de reconsideração.

No entanto, no mérito e em sede de juízo de reconsideração, melhor sorte não socorre a recorrente, na medida em que não se desincumbiu de comprovar de forma inequívoca o desacerto da decisão recorrida.

Vejamos:

No início do Recurso (115956915) e no ponto 1.1 a recorrente trata do processo instaurado pela SIURB como se aquele tivesse recebido uma nova numeração ou como se estivessemos nesses autos continuando os trâmites daquele, quando na verdade o que ocorreu foi a mudança da competência da referida Secretaria para a CGM, conforme tratada na Decisão recorrida (114568136), por força da Informação nº 723/24 - PGM. Logo, o Despacho datado de 24.09.2024 ter tratado apenas da Lei Federal

nº 8.666/93, como proferido pelo Sr. Secretário Municipal de Infraestrutura Urbana, como transcrito no recurso, não possui qualquer influência no presente expediente.

Atacando ainda o Despacho proferido pelo Sr. Secretário da SIURB, que não influencia o presente caso, a recorrente aponta para a previsão do Decreto Municipal nº 44.279/03 e que está inteiramente revogado desde dezembro de 2022. Ressalta-se que não há qualquer influência daquele despacho para o processamento nestes autos, de todo modo, nota-se que o Secretário daquela pasta o utilizou por força do art. 153, § 2º do Decreto Municipal nº 62.100/22, por se tratar de contrato/licitação firmado/realizada sob a égide da Lei Federal nº 8.666/93, assim como referida lei mesmo revogada também é aplicável por força do art. 190 da Lei Federal 14.133/21.

Alega a recorrente que teve seu direito de defesa cerceado e elencou alguns pontos:

- **(I)** não teve prévio acesso dos autos, antes de apresentar a sua defesa, tendo acesso aos autos apenas quando das alegações finais;

No âmbito da Controladoria os acessos foram concedidos sempre que solicitados pelos representantes da interessada e possibilitaram o exercício da defesa sem prejuízos, inclusive sem a falta de qualquer manifestação quando oportunizada.

- **(II)** não foi comunicada sobre os diversos eventos ocorridos durante o trâmite do PA (apenas em 8.11.2024 foi disponibilizado acesso aos autos); e **(III)** não foi intimada a se manifestar sobre interesse em produzir provas, em que pese tal providência seja obrigatória à luz da legislação pátria;

A recorrente teve acesso novamente aos autos assim que publicada a intimação para apresentação de alegações finais (113974017), considerando ainda que, como constou da Decisão recorrida, a empresa foi citada para apresentar defesa escrita também acerca das imputações de infrações à Lei Federal nº 8.666/93 conforme se lê do mandado de intimação e citação acostado em doc. SEI 027016203 e apresentou já da sua primeira defesa escrita os argumentos que entendeu pertinentes em busca de afastar a responsabilização no âmbito desta lei.

- **(IV)** está diante de um PA no qual a autoridade administrativa já se manifestou pela condenação desde o início.

Não há qualquer decisão condenatória proferida no início do presente processo ou ainda qualquer comportamento neste sentido como tenta fazer crer a recorrente, outrossim, até mesmo a instauração deste PAR foi realizada por outro ocupante do cargo de Controlador Geral. Ademais, novamente, a Competência do Controlador para decidir não apenas sobre as infrações à LAC mas também sobre as previstas na Lei Federal nº 8.666/93, como no presente caso que se trata de apuração conjunta, está prevista no art. 3º, parágrafo 7º, do Decreto Municipal nº 55.107/14 e definida na Informação nº 723/2024 – PGM/AJC, como constou da decisão recorrida.

Alega que a pena de multa aplicada no âmbito da LAC foi determinada no mínimo legal, com base nisso, afirma que a penalidade por infração à Lei Federal nº 8.666/93 deve ser também a mínima, de advertência ou no máximo de multa em patamar mínimo. Contudo, a pena de multa pela LAC no valor estipulado como mínimo legal correspondente ao valor da vantagem auferida, não se trata da menor pena possível aplicada por conta das peculiaridades do caso, teria razão a recorrente nesse ponto caso não fosse realizada a estimativa da vantagem e a penalidade aplicada fosse de 0,1% do faturamento bruto do último exercício financeiro anterior ao da instauração do processo administrativo (art. 6º, inciso I), mas tão somente foi entendido como adequado o valor da multa corresponder exatamente ao da estimativa da vantagem.

Sendo assim, da análise dos fatos sob o prisma da aplicação das penalidades previstas na Lei Federal nº

8.666/93, a Comissão no Relatório de doc. 113359284 recomendou corretamente a apicação da pena de Declaração de inidoneidade pelo período mínimo legal, observado o princípio da razoabilidade e proporcionalidade diante da gravidade da conduta e para o acertado efeito pedagógico da penalidade.

Por fim, identifico ainda que o recurso trata mormente de repetições de argumentações enfrentadas anteriormente e que foram objeto de discussão no curso processual, as quais serão apreciadas em grau de recurso, sendo de rigor a manutenção da decisão.

Observa-se ainda que o presente pedido de reconsideração, com reiteração das alegações já expostas nas peças defensivas, trata-se mero inconformismo da parte interessada com o resultado do julgamento que lhe foi desfavorável. Também não há que se falar em cerceamento de defesa ou omissão de fundamentação na hipótese dos autos, considerando que o acervo probatório levantado pela Comissão, bem como as alegações e teses da defesa foram todas enfrentadas pelo relatório e pela decisão.

Ante o exposto, mantenho a decisão que **CONDENOU** a **CONSTRUTORA COESA S.A. - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL**, atual denominação da CONSTRUTORA OAS S.A, inscrita no CNPJ sob o nº 14.310.577/0001-04, nos termos publicados no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, edição do dia 25 de novembro de 2024, por seus próprios fundamentos.

Publique-se e intime-se.

Após, remeta-se ao Excelentíssimo Prefeito do Município de São Paulo, com base no inciso I do § 1º do artigo 18 do Decreto nº 55.107/2014.

**DANIEL FALCÃO**

**Controlador Geral do Município**



**Daniel Falcão**  
**Controlador(a) Geral do Município**  
Em 13/12/2024, às 18:05.

---

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **116089418** e o código CRC **77E34681**.

---



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

### GABINETE DO PREFEITO

#### Despachos do Prefeito

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Sé - São Paulo/SP - CEP 01002-000

Telefone:

#### Despacho

**PROCESSO:** 6067.2019/0026265-9

**INTERESSADA:** CONSTRUTORA COESA S/A - em recuperação judicial - atual denominação da CONSTRUTORA OAS, inscrita no CNPJ sob nº 14.310.577/0001-04

**ASSUNTO:** Processo Administrativo de responsabilização (PAR) da pessoa jurídica CONSTRUTORA COESA S/A - em recuperação judicial, atual denominação da CONSTRUTORA OAS S/A, inscrita no CNPJ sob o nº 14.310.577/0001-04. Informação nº 723/2024 – PGM/AJC. Apuração e instrução conjuntas dos atos lesivos relativos à Lei Federal nº 12.846, de 2013, bem como das infrações administrativas à Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nos termos do art. 3º, §§ 7º e 8º do Decreto Municipal nº 55.107/2014 com a redação dada pelo Decreto nº 59.496/2020. Proposta de aplicação da sanção de declaração inidoneidade, em razão prática de ilícitos visando frustrar os objetivos das licitações Concorrência EMURB nº 0019890100, lotes 01, 02, 03 e 04 (Processos nºs 2011-0.345.701-9; SEI nº 6022.2017/0000767-6; 2012-0.013.790-2; SEI nº 6022.2017/0000768-4; 2012-0.013.836-4; SEI nº 6022.2017/0000769-2; 2012-0.013.857-7; SEI nº 6022.2017/0000770-6), Concorrência nº 016/10/SIURB (Processo nº 2010-0.107.104-9), Concorrência nº 017/10/SIURB (Processo nº 2010-0.122.526-7) e Concorrência nº 034/11/SIURB (Processo nº 2011-0.014.531-8; SEI nº 6022.2018/0000461-0). Contrato nº 181/SIURB/2011.

**ADVOGADOS:** Paulo Guilherme de Mendonça Lopes - OAB/SP 98.709, Thainá Regina Pimentel Cervi - OAB/SP 319.398, Victor Martins Mendes Baptista - OAB/BA 26.345, Vinicius Donadeli Fortes de Albuquerque - OAB/SP 312.090, Juliana Gomes Varjão - OAB/BA 40.089, Diana Protásio da Veiga - OAB/BA 21.285, Isabel Pedreira Lapa Marques - OAB/BA 28.922, Vanessa Pereira Azambuja - OAB/RS 97.542, Itana Carla de Carvalho Maia Galvão - OAB/BA 16.850, Juliana Inhamuns Chilazi Alfredo Guimarães - OAB/BA 30.219, Maria Fernanda Garcia Oliveira - OAB/BA 39.559, Mixelle Linhares Cajaiba Veloso - OAB/BA 40.876, Yuri Shimada Oliveira - OAB/BA 58.321, Jade Batista Soares - OAB/BA 62.609, Ricardo Tosto de Oliveira Carvalho - OAB/SP 103.650, Zanon de Paula Barros - OAB/RJ 18.329, Charles Isidoro Gruenberg - OAB/SP 198.636, Eduardo Maffia Queiroz Nobre - OAB/SP 184.958, Patrícia Rios Salles de Oliveira - OAB/SP 156.383, Fillipe George Lambalot - OAB/SP 318.608, Paula Gomes Pinho - OAB/SP 444.227

#### DESPACHO

I - Com base na competência estabelecida pelo artigo 18, §1º, inciso I, do Decreto Municipal nº 55.107/2014, que regulamenta a Lei Federal nº 12.846/2013, e à vista dos elementos que instruem o presente, notadamente a manifestação do Sr. Controlador Geral do Município (116089418) e a informação da Assessoria Jurídica da Secretaria de Governo Municipal de sei 116711560, que acolho e adoto como razão de decidir, **NEGO PROVIMENTO**o recurso administrativo interposto pela empresa CONSTRUTORA COESA S/A - em recuperação judicial - atual denominação da CONSTRUTORA OAS, inscrita no CNPJ sob nº 14.310.577/0001-04, e MANTENHO a decisão de sei 114568136, que declarou a recorrente inidônea para licitar ou contratar com a Administração Pública pelo prazo de 2 (dois) anos,

com fundamento no artigo 87, inc. IV, da Lei Federal nº 8.666/93.

II - Dou por encerrada a instância administrativa;

III - Publique-se e, a seguir, à Controladoria Geral do Município - CGM, para regular prosseguimento.

São Paulo, 20 de dezembro de 2024.

**RICARDO NUNES**

**Prefeito**



**Ricardo Luis Reis Nunes**

**Prefeito(a)**

Em 23/12/2024, às 20:24.

---

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **116821043** e o código CRC **03DC3119**.

---

---

**Referência:** Processo nº 6067.2019/0026265-9

SEI nº 116821043