



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000317816

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação Cível nº 1055297-44.2022.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante ESTADO DE SÃO PAULO, é apelado SIGMA DISTRIBUIDORA DE MATERIAIS PARA ESCRITÓRIO EIRELI - EPP.

ACORDAM, em 10ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento em parte ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ (Presidente sem voto), MARCELO SEMER E ANTONIO CARLOS VILLEN.

São Paulo, 31 de março de 2025.

PAULO GALIZIA
RELATOR
Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 22792

10ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

APELAÇÃO Nº 1055297-44.2022.8.26.0053

COMARCA: SÃO PAULO – 8ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA

APELANTE: ESTADO DE SÃO PAULO

**APELADA: SIGMA DISTRIBUIDORA DE MATERIAIS PARA ESCRITÓRIO
EIRELI-EPP**

JUIZ: LUIS EDUARDO MEDEIROS GRISOLIA

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO LESIVO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PARCIAL PROVIMENTO. I. CASO EM EXAME 1. Recurso de apelação interposto pelo Estado de São Paulo contra sentença que julgou improcedente ação civil pública por ato lesivo à administração pública estadual, objetivando a condenação da empresa às sanções da Lei nº 12.846/2013 e devolução de valores percebidos. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A questão em discussão consiste em determinar se a empresa deve ser condenada às sanções da Lei Anticorrupção e à devolução dos valores recebidos, considerando a apresentação de atestado de capacidade técnica fraudulento. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. A empresa apresentou documentação falsa, incorrendo em conduta prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, já sancionada administrativamente. 4. A responsabilidade objetiva da empresa justifica a aplicação de sanções adicionais, mas não o ressarcimento dos valores, pois os materiais foram entregues sem prejuízo ao erário. IV. DISPOSITIVO E TESE 5. Recurso parcialmente provido para aplicar a sanção de proibição de receber incentivos públicos por dois anos, conforme art. 19, IV da Lei 12.846/2013. Tese de julgamento: 1. Em tese é possível a cumulação de sanções entre a lei anticorrupção e a lei de pregão, vigentes à época dos fatos. 2. Não cabe ressarcimento ao erário quando os materiais foram entregues sem danos ao erário, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração. 3. Sanções administrativas têm dupla função repressiva e educativa. LEGISLAÇÃO CITADA: - Lei nº 12.846/2013, arts. 5º, 18, 19; Lei nº 10.520/2002, art. 7º. JURISPRUDÊNCIA CITADA: - RSTJ 157/31, 148/247, RT 659/192. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

Trata-se de recurso de apelação interposto contra a r. sentença de fls. 1343/1353, cujo relatório se adota, que, em ação civil pública por

ato lesivo à administração pública estadual ajuizada pela Fazenda Pública do Estado de São Paulo em face de Sigma Distribuidora de Materiais para Escritório EIRELI EPP, objetivando a condenação da requerida às sanções previstas no artigo 19 da Lei nº 12.846/2013, bem como à devolução integral dos valores percebidos em razão do fornecimento de bens, julgou improcedente o pedido.

Inconformado, apela o Estado de São Paulo (fls. 1395/1410). Sustenta, em síntese, que a empresa Sigma apresentou atestado de capacidade técnica fraudulento para sagrar-se vencedora do Pregão nº 156/2017, promovido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o que configura ato lesivo à Administração Pública, nos termos do art. 5º, IV, "a", "b" e "d" da Lei Federal nº 12.846/2013. Defende que a responsabilização por ato lesivo previsto na Lei Anticorrupção não se confunde com a responsabilização prevista na Lei de Pregão, e que a sentença deve ser reformada para aplicar as sanções do art. 19 da Lei Anticorrupção, incluindo a devolução dos valores percebidos em razão do fornecimento de bens.

Recurso tempestivo, isento de preparo.

A empresa Sigma Distribuidora de Materiais para Escritório EIRELI EPP apresentou contrarrazões (fls. 1418/1436), alegando que o erro no atestado de capacidade técnica foi cometido pela Prefeitura de Castilho e que a empresa não teve intenção de fraudar o certame. Argumenta que não houve prejuízo ao erário, pois os materiais foram efetivamente entregues, e que a devolução dos valores configuraria enriquecimento sem causa por parte da Administração Pública.

O Ministério Público manifestou-se pelo provimento do recurso de apelação (fls. 1439/1449), argumentando que a responsabilidade administrativa da pessoa jurídica não afasta a possibilidade de responsabilização na esfera judicial, conforme art. 18 da Lei 12.846/2013. Defende que a empresa Sigma agiu de má-fé ao apresentar atestado falso e que deve ser aplicada a sanção de ressarcimento ao erário, nos moldes indicados pela Fazenda Pública do Estado.

Parecer da Procuradoria-Geral de Justiça às fls. 1460/1463 pelo provimento do recurso.

É O RELATÓRIO.

Em breve retomada dos fatos, a empresa apelada, Sigma, participou do Pregão nº 156/2017, promovido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, para a aquisição de materiais de escritório que abasteceriam seus Fóruns e Unidades Administrativas. No entanto, após denúncia de concorrente, apurou-se que o atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa era inautêntico, o que lhe acarretou sanções de natureza administrativa, quais sejam, a declaração de inidoneidade, que a impediu de licitar e contratar com a Administração pelo prazo de 5 anos, além da aplicação de multa em R\$28.472,00.

Como já indicado no relatório, o Estado apelante busca a condenação da empresa às sanções previstas no art. 19 da Lei nº 12.846/2013 além da devolução integral dos valores percebidos em razão do contrato celebrado, de cerca de R\$479.954,92.

O magistrado *a quo* entendeu que, uma vez que houve entrega efetiva dos produtos adquiridos, condenar a empresa ao ressarcimento dos valores pagos no contrato acarretaria enriquecimento ilícito da Administração. Manifestou que não há demonstração de dano ao erário e condenar a empresa às sanções pretendidas acarretaria *bis in idem*.

Pois bem.

O pregão em discussão foi regido pela Lei nº 10.520/2002, que regia esta modalidade de licitação antes da edição da Lei nº 14.133/2021.

Nos termos do art. 7º de referido dispositivo legal:

Art. 7º. Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso

XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

No caso concreto analisado, a empresa Sigma apresentou documentação falsa exigida para o certame, de modo que incorreu na conduta descrita no art. 7º citado. Em consequência, recebeu a respectiva sanção, que, pelo prazo de 5 anos, a impediu de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, além de descredenciamento nos sistemas de cadastramento de fornecedores. Ademais, teve aplicada multa prevista no edital do pregão, o que lhe acarretou a multa no valor de R\$28.472,00.

Pretende o Estado de São Paulo que, além das sanções aplicadas, seja a apelada também condenada às sanções elencadas no art. 19 da Lei 12.846/2013, bem como à devolução integral dos valores percebidos em razão do fornecimento de bens.

O art. 19 da Lei Anticorrupção estabelece:

Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:

I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;

II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades;

III - dissolução compulsória da pessoa jurídica;

IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

§ 1º A dissolução compulsória da pessoa jurídica será determinada quando comprovado:

I - ter sido a personalidade jurídica utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos; ou

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

II - ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.

§ 2º (VETADO).

§ 3º As sanções poderão ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa.

§ 4º O Ministério Público ou a Advocacia Pública ou órgão de representação judicial, ou equivalente, do ente público poderá requerer a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado, conforme previsto no art. 7º, ressalvado o direito do terceiro de boa-fé.

Mencionado em remissão, estabelece o art. 5º do mesmo diploma legal:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato

administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

§ 1º Considera-se administração pública estrangeira os órgãos e entidades estatais ou representações diplomáticas de país estrangeiro, de qualquer nível ou esfera de governo, bem como as pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro.

§ 2º Para os efeitos desta Lei, equiparam-se à administração pública estrangeira as organizações públicas internacionais.

§ 3º Considera-se agente público estrangeiro, para os fins desta Lei, quem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função pública em órgãos, entidades estatais ou em representações diplomáticas de país estrangeiro, assim como em pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro ou em organizações públicas internacionais.

Extrai-se do art. 2º da mesma lei, que as pessoas jurídicas serão responsabilizadas **objetivamente**, ou seja, independentemente de culpa, pelos atos lesivos previstos na Lei praticados em seu interesse ou benefício. Por fim, o art. 18 da lei prevê que: “Na esfera administrativa, a responsabilidade da pessoa jurídica não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial”.

Não se ignora a argumentação trazida pela apelada de que a falsificação do documento teria sido um erro cometido pela Prefeitura de Castilho, sem a intenção de fraudar o certame. No entanto, discute-se responsabilidade objetiva, o que torna irrelevante a análise de culpa ou dolo, como

determina a própria legislação. Ademais, é inequívoco que, intencional ou não, a documentação, por sua própria natureza, fraudou o certame em benefício da apelada.

Não há que se falar em *bis in idem*, pois ambas as legislações consignam a possibilidade de sua cumulação com outras penalidades (“sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das *demaís cominações legais*”, do art. 7º da lei 10.520/2002; e art. 18 da lei 12.846/2013).

Além disso, a lei 12.846/2013 é posterior à 10.520/2002 e à lei 8.666/1993, vigentes à época, e menciona de forma específica, dentro de suas hipóteses, os atos lesivos praticados em licitações e contratos, não cabendo se falar em princípio da especialidade para afastá-la na hipótese.

Portanto, ao menos em tese, é possível a cumulação das sanções.

Vale destacar que se impõe à hipótese a aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que impõe, em seu art. 22, §2º e §3º que: “*Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente*” e que: “*As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.*”.

Da análise das circunstâncias fáticas, necessária à conclusão do mérito, extrai-se que os materiais foram de fato entregues pela empresa contratada. Há notas fiscais anexas (fls. 1092/1123) que comprovam a efetivação do negócio jurídico e não há quaisquer indícios de que tenham resultado prejuízo ao erário.

Assim, como os materiais foram entregues e não há quaisquer indícios de que o valor pago por eles tenha sido superior ao devido, não há que se falar em ressarcimento deste montante, motivo pelo qual rejeito a pretensão autoral nesse sentido.

Não acolho, tampouco, o pedido subsidiário de perdimento do lucro. Como a empresa forneceu os materiais e não há sequer indícios de que

tenha cobrado valores superiores aos devidos na hipótese, seria incoerente retirar-lhe o devido lucro que operacionalizou sua atividade no período. Não há demonstração de que seu lucro tenha sido superior ao essencial, sobretudo porque não há demonstração de que tenha cobrado valores superiores aos praticados no mercado.

Nesse sentido, concordo com o magistrado *a quo* quanto ao entendimento de que condenar a empresa requerida ao ressarcimento de quaisquer valores ao erário acarretaria enriquecimento ilícito da Administração, o que não se pode admitir.

No que diz respeito ao pedido de aplicação da sanção de *proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos*, entendo que deve ser acolhido.

Embora defenda a ausência de dolo em sua conduta e inexistência, nos autos, demonstração de efetivo prejuízo ao erário, é evidente que o ato praticado é imoral, ainda que decorrente de mera negligência, e deve ser desestimulado. Ademais, entendo que não se faz excessiva a cumulação da sanção pretendida com as demais sanções já aplicadas.

Ressalte-se que as sanções administrativas, para além de seu caráter repressivo, têm evidente caráter educativo, que tem por função principal desestimular o comportamento lesivo ao interesse público.

Portanto, entendo que o caso é de dar parcial provimento ao recurso, para aplicar à requerida a sanção prevista no art. 19, IV da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), a fim de lhe impor, pelo período de 2 (dois) anos a proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público.

Por fim, para facultar eventual acesso às vias especial e extraordinária, considera-se prequestionada toda a matéria, pois “*para que se tenha por configurado o pressuposto do prequestionamento, é bastante que o*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

tribunal de origem haja debatido e decidido a questão federal controvertida, não se exigindo expressa menção ao dispositivo legal pretensamente violado no especial" (RSTJ 157/31, 148/247, RT 659/192, entre dezenas de outras).

Ante o exposto, pelo meu voto, **DOU PARCIAL PROVIMENTO ao recurso, nos termos da fundamentação.**

PAULO GALIZIA
RELATOR