



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

Despacho

Processo: 6067.2019/0025521-0

Interessada: ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE COMUNITÁRIA PEQUENO VENCEDOR, CNPJ 02.456.912/0001-06,

Assunto: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA (PAR) EM DESFAVOR DA ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE COMUNITÁRIA PEQUENO VENCEDOR, INSCRITA NO CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA SOB O NÚMERO 02.456.912/0001-06. NOTA DE AUDITORIA - NA N. 2/2019/CGM/AUDI, ORDEM DE SERVIÇO - OS N.134/2017/CGM/AUDI. APONTAMENTO DE INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE FRAUDE NO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS POR ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR QUE PRESTAM SERVIÇOS ATUANDO COMO MANTENEDORAS DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO/CRECHES VINCULADAS ÀS DIRETORIAS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. FRAUDE CONSISTENTE NA APRESENTAÇÃO DE COMPROVANTES DE PAGAMENTO NÃO AUTÊNTICOS DE GUIAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (GPS). ATO LESIVO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ATENTATÓRIO AO PATRIMÔNIO MUNICIPAL E AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PREVISTOS NO ARTIGO 5º, INCISO IV, ALÍNEA D, DA LEI NACIONAL N. 12.846/2013. INFRAÇÃO CONFIGURADA. PROPOSTA SANCIONATÓRIA CONSISTENTE EM MULTA ADMINISTRATIVA NO VALOR DE R\$ 264.076,31 (DUZENTOS E SESSENTA E QUATRO MIL E SETENTA E SEIS REAIS E TRINTA E UM CENTAVOS), CORRESPONDENTE AO VALOR DA VANTAGEM INDEVIDAMENTE AUFERIDA. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 6º, CAPUT, INCISO I, PARTE FINAL, DA LEI NACIONAL N. 12.846/2013 C.C. OS ARTIGOS 21 e 22 DO DECRETO MUNICIPAL N. 55.107/2014. SUFICIÊNCIA DA PROPOSTA SANCIONATÓRIA PARA DESESTIMULAR A OCORRÊNCIA DE EVENTUAIS E FUTURAS INFRAÇÕES COMINADAS PELA LEI ANTICORRUPÇÃO.

DESPACHO:

I – RELATÓRIO

O presente Processo Administrativo para Apuração de Responsabilidade Administrativa de Pessoa Jurídica (PAR) foi instaurado pela Portaria nº 193/CGM/2019 (SEI [024562524](#)), em face da pessoa jurídica **ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE COMUNITÁRIA PEQUENO VENCEDOR**, inscrita no CNPJ sob o número 02.456.912/0001-06, pela suposta prática de atos lesivos previstos no artigo 5º, inciso IV, "d" da Lei Federal nº 12.846/2013, por ter apresentado comprovantes de pagamento de Guias da Previdência Social (GPS) não autênticos à Secretaria Municipal de Educação no procedimento de Prestações de Contas como Mantenedora de Instituições de Ensino/Creches vinculadas àquela Pasta.

Regularmente citada a pessoa jurídica apresentou defesa escrita acosta em doc. SEI [060446990](#) afirmando, em linhas gerais, que foi o escritório de contabilidade que não recolheu os valores pois "o montante recebido pela Prefeitura era repassado na totalidade ao escritório FGM Contábil, a quem cabia fazer a contabilidade e pagamentos".

Encerrada a fase de instrução dos autos e analisada a tese da defesa, a Nota de Auditoria - NA n. 2/2019/CGM/AUDI e a Ordem de Serviço - OS n. 134/2017/CGM/AUDI que deu origem ao presente PAR a Comissão Processante propôs, em seu relatório (SEI [062380131](#)), a aplicação de **multa administrativa no montante de 264.076,31 (duzentos e sessenta e quatro mil e setenta e seis reais e trinta e um centavos), correspondente ao montante da vantagem indevidamente auferida pela pessoa jurídica infratora no caso concreto**, com fundamento no artigo 6º, *caput*, § 4º, e artigo 6º, *caput*, I, *in fine* da Lei Nacional n. 12.846/2013 e artigo 22, §1º, do Decreto Municipal n. 55.107/2014, além de providências para o ressarcimento ao Erário.

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 (SEI [062761709](#)) não vislumbrando óbice jurídico formal ao prosseguimento, também a PGM/CGC se manifestado no mesmo sentido, por ter observado a legislação federal, bem com o regulamento municipal (SEI [063192705](#)).

Na sequência, a teor do artigo 15 do Decreto Municipal nº 55.107/2014, a pessoa jurídica foi regularmente intimada a apresentar alegações finais o que fez tempestivamente (SEI [065660869](#)), afirmando que "o depoimento pessoal e prova testemunhal produzida nos autos, em audiência, restou clara a boa fé do processado ao contratar a FGM Contábil, não havendo motivo para que haja condenação"

Alegou ainda que o "princípio da culpabilidade é a idéia de que não é possível atribuir a alguém a responsabilidade por uma ação ou omissão, sem que esse alguém tenha atuado com dolo ou culpa, o que não restou configurado no presente caso" e que " Para que se configure uma conduta como ilícita e, conseqüentemente, punir o agente é preciso identificar com clareza a intenção na obtenção do resultado, o que inexistente no caso em questão e ficou comprovado nos autos" . Requereu, ao final, a absolvição sumária da pessoa jurídica e o arquivamento do feito.

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

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

II- DA CONFIGURAÇÃO DO ATO ILÍCITO

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 que a ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE COMUNITÁRIA PEQUENO VENCEDOR fraudou o convênio firmado com a Administração Municipal quando forneceu comprovantes de pagamento de Guias da Previdência Social (GPS) não autênticos no procedimento de Prestações de Contas à Secretaria Municipal de Educação em razão dos convênios firmados nos quais a Organização da Sociedade Civil prestava serviços atuando como mantenedora de Instituições de Ensino/Creches vinculadas à tal Secretaria.

A defesa, em suas alegações finais, insiste no fato de que repassava os valores recebidos pela Municipalidade ao seu contador que era o responsável pelo pagamento das guias.

Ocorre que, já em seu artigo 1º, a Lei 12.846/13 é clara no sentido de estabelecer a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas em razão de atos praticados contra a Administração Pública o que significa que a responsabilização, nas hipóteses fixadas nesta lei, independe de culpa ou dolo.

Como foi a ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE COMUNITÁRIA PEQUENO VENCEDOR quem firmou o convênio com o Município é ela quem responde por todos os atos praticados decorrentes deste ajuste, mesmo que tenha repassado a obrigação de realizar os pagamentos das guias previdenciárias para outrem, não importando se quem cometeu as irregularidades foi um preposto integrante do corpo funcional da entidade ou uma empresa de contabilidade contratada.

E como restou comprovado nos autos, do cotejo das Guias de Previdência Social (GPS) e respectivos comprovantes de pagamento apresentados pela acusada nos autos do processo de prestação de contas na Secretaria Municipal de Educação com os documentos fornecidos pela Receita Federal que atestam os valores efetivamente recolhidos pela mesma entidade a título de contribuição previdenciária (FLS. 29/30 doc. SEI [029597503](#)), se nota que o CEI JARDIM HELENA I, CNPJ: 02.456.912/0001-06 deixou de recolher o montante de **R\$ 264.076,31** relativo às competências de dezembro/16 a dezembro/17 em Guias de Previdência Social.

Como bem frisou a Comissão:

*"O caso em tela encontra-se muito bem esclarecido quanto aos fatos que se sucederam ao longo dos Processos de Prestação de contas 2017-0.008.331-3 e [6016.2017/0041054-0](#) ([031210226](#)), Unidade Educacional Jardim Helena I, resultando na constatação de que a ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE COMUNITÁRIA PEQUENO VENCEDOR não realizou pagamento das GPS, juntando aos autos de Prestação de contas enumerados no início deste item, comprovantes de pagamentos não autênticos das Guias da Previdência Social (GPS) relativa às competências de DEZ/2016 a DEZ/2017 no montante **R\$ 264.076,31** (Tabela I do Anexo II da Nota de Auditoria - NA n. 02/OS 134/2017 , fl. 53, SEI n. [024078233](#)), conforme exaustivamente demonstrado."*

E como concluiu:

*Por meio das provas contidas no presente e das teses claramente expostas ao longo do seu processamento, uma vez bem apreciadas e bem fundamentadas nas razões acima explicitadas, anteriormente alinhavadas nos itens 3.4., a 3.16., temos que houve a confirmação de que a pessoa jurídica ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE COMUNITÁRIA PEQUENO VENCEDOR, inscrita no CNPJ sob o n. **02.456.912/0001-06**, fraudou o Termo de Convênio 4.844/DRE-MP/2016 - RI (2016-0.246.096-1 e [6016.2017/0051393-5](#)) posteriormente denominado Termo de Colaboração 421/DRE-MP/2018-RPI - [6016.2017/0051393-5](#) - Processo de Celebração de Parceria /CEI Jd. Helena I ([031210106](#)), ao apresentar, nos Processos de Prestação de contas 2017-0.008.331-3 e [6016.2017/0041054-0](#) ([031210226](#)), comprovantes de pagamento não autênticos das Guias da Previdência Social (GPS) relativas à competência de DEZ/2016 a DEZ/2017 no montante R\$ **264.076,31** (Tabela I do Anexo II da Nota de Auditoria - NA n. 02/OS 134/2017 , fl. 53, SEI n. [024078233](#)) – GPS juntadas nestes autos como Documento GPS - Ass. Benef. Comun. Peq. Vencedor [052322084](#), subsumindo-se na previsão do artigo 5º, inciso IV, alínea d, da Lei Nacional n. 12.846/2013, que assim preconiza:*

Assim, diante de todo o acervo probatório e, sopesando a defesa prévia e as alegações finais apresentadas, nos termos do que concluiu a Comissão, resta configurada a infração ao artigo 5º, inciso IV, "d" da Lei Federal nº 12.846/2013, que estabelece que constitui ato lesivo à administração pública fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente na medida em que a **ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE COMUNITÁRIA PEQUENO VENCEDOR**, inscrita no CNPJ sob o nº **02.456.912/0001-06**, fraudou o Termo de Colaboração 4.844/DRE-MP/2016 - RI (2016-0.246.096-1 e [6016.2017/0051393-5](#)) posteriormente denominado Termo de Colaboração 421/DRE-MP/2018-RPI - [6016.2017/0051393-5](#) - Processo de Celebração de Parceria /CEI Jd. Helena I ([031210106](#)), ao apresentar, nos Processos de Prestação de contas 2017-0.008.331-3 e [6016.2017/0041054-0](#) ([031210226](#)), comprovantes de pagamento não autênticos das Guias da Previdência Social (GPS) relativas à competência de DEZ/2016 a DEZ/2017 no montante R\$ **264.076,31** (Tabela I do Anexo II da Nota de Auditoria - NA n. 02/OS 134/2017 , fl. 53, SEI n. [024078233](#)) – GPS juntadas nestes autos como Documento GPS - Ass. Benef. Comun. Peq. Vencedor [052322084](#).

Por fim, acolho a proposta de encaminhamento do presente à Secretaria Municipal de Educação para providências cabíveis de aplicação de penalidades previstas nos Termos de Colaboração firmados entre a Municipalidade e a então entidade parceira **ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE COMUNITÁRIA PEQUENO VENCEDOR** tendo em vista o disposto na Lei Federal nº 13.019/14, bem para que diligencie quanto ao ressarcimento ao Erário, em consonância com o previsto no artigo 6º, §3º da Lei Federal nº 12846/13, valendo notar que o INSS não recebeu os valores que lhe eram devidos e que a Municipalidade é responsável subsidiária da obrigação previdenciária.

III – DA APLICAÇÃO DA PENA

Com vistas à adequada dosimetria sancionatória, de rigor, trazer à baila os termos da Lei 12.846/2013:

“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 estimação; 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.

E também o Decreto 55107/14 que regulamenta a legislação federal que assim dispõe:

“Art. 22. O prazo para pagamento da multa será de 30 (trinta) dias e o inadimplemento acarretará a sua inscrição na Dívida Ativa do Município.

§ 1º O valor da multa não será inferior à vantagem auferida, quando for possível a sua estimativa, e suficiente para desestimular futuras infrações.

§ 2º No caso de desconsideração da pessoa jurídica, os administradores e sócios com poderes de administração poderão figurar ao lado dela, como devedores, no título da Dívida Ativa.

§ 3º A comissão processante decidirá fundamentadamente sobre a impossibilidade da utilização do faturamento bruto da empresa a que se refere o § 4º do artigo 6º da Lei Federal nº 12.846 de 2013”

Assim, correta a multa administrativa proposta pela Comissão que sugeriu a multa no patamar mínimo, qual seja, o valor correspondente ao montante da vantagem indevida auferida, com fundamento no artigo 6º, *caput*, I da Lei Federal n. 12.846/2013 e artigo 22, §1º do Decreto Municipal n. 55.107/2014, valendo ressaltar que não foi possível identificar a situação econômica da pessoa jurídica infratora no ano no ano-calendário de 2018 (exercício fiscal anterior ao ano da instauração deste PAR), pois não houve entrega da Escrituração Contábil para o ano de 2018 (conforme Ofícios n. 0.797/2021 ECOB/DEVAT08/SRRF08/RFB [039623481](#) e Ofício GPJ/DERAT 1620/20 [039792864](#)).

Ademais, acolho a proposta da Comissão e deixo de aplicar a penalidade de publicação extraordinária de decisão condenatória, considerando-se que provavelmente se trata de constituição de pessoa jurídica de fachada, o que não surtiria o efeito desejado, em virtude da insuficiência da medida para desestimular futuras infrações, tal como exigido pelo artigo 22, § 1º, parte final, do Decreto Municipal n. 55.107/2014 (nesse sentido, Informação n. 1715/2019 – PGM/AJC e Informação n. 639/2021 – PGM/CGC).

IV – DISPOSITIVO

Ante o exposto, **CONDENO** a pessoa jurídica **ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE COMUNITÁRIA PEQUENO VENCEDOR**, inscrita no CNPJ sob o nº **02.456.912/0001-06**, em razão da incursão no ilícito previsto no artigo 5º, inciso IV, alínea “d”, da Lei Federal n. 12.846/2013 a **multa administrativa no montante de R\$ 264.076,31 (duzentos e sessenta e quatro mil e setenta e seis reais e trinta e um centavos), correspondente ao montante da vantagem indevidamente auferida pela pessoa jurídica infratora no caso concreto**, com fundamento no artigo 6º, *caput*, § 4º, e artigo 6º, *caput*, I, *in fine* da Lei Federal n. 12.846/2013 e artigo 22, §1º, do Decreto Municipal n. 55.107/2014, a fim de que o pagamento da referida multa seja realizado no prazo de 30 dias.

Por fim, após o encerramento da instância administrativa, mantida a condenação, determino a adoção das seguintes providências:

a) encaminhamento dos autos, ou cópia dele, à Secretaria Municipal de Educação para providências de responsabilização da pessoa jurídica ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE COMUNITÁRIA PEQUENO VENCEDOR, inscrita no CNPJ sob o nº **02.456.912/0001-06**, com base na Lei 13.019/14, bem como quanto ao ressarcimento ao Erário e reparação dos prejuízos eventualmente causados ao Município, em consonância com o previsto no artigo 6º, § 3º da Lei Federal nº 12846/13, valendo notar que o INSS não recebeu os valores que lhe eram devidos e que a Municipalidade é responsável subsidiária da obrigação previdenciária;

b) expedição de ofício ao Ministério Público Estadual como também ao Ministério Público Federal, com cópia do presente, nos termos do artigo 15 da Lei Federal nº 12.846/2013, tendo em vista a competência federal relativa ao potencial dano à União;

c) intimação da pessoa jurídica para pagamento da multa administrativa, no prazo de 30 (trinta) dias no valor de R\$ 264.076,31 (duzentos e sessenta e quatro mil e setenta e seis reais e trinta e um centavos) e, 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;

d) o registro da penalidade no Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP, conforme determina o artigo 22, §1º da Lei federal nº 12.846/2013, sem prejuízo de oportuna inserção também no Cadastro Municipal de Empresas Punidas, exibido na Internet, de acordo com o artigo 41 do Decreto Municipal nº 55.107/2014.

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

Publique-se e intime-se.

DANIEL FALCÃO

Controlador Geral do Município

São Paulo, 28 de junho de 2022



Daniel Falcão
Controlador(a) Geral do Município
Em 13/07/2022, às 14:52.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **066077716** e o código CRC **6EC9ECC5**.

Referência: Processo nº 6067.2019/0025521-0

SEI nº 066077716

Criado por [d729880](#), versão 22 por [d729880](#) em 06/07/2022 16:48:58.