



## 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:** 6067.2019/0025871-6

**Interessada:** Controladoria Geral do Município

**Assunto:** PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA (PAR) DESFAVOR DA PESSOA JURÍDICA UNIÃO POPULAR DE MORADIA ADÃO MANOEL DA SILVA, INSC NO CNPJ SOB O Nº 64.616.246/0001-75. NOTA DE AUDITORIA – NA N. 02/OS 134/2017 APONTAMENTO DE INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE FRAUDE NO PROCESSO DE PRESTAÇÃO CONTAS POR ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR QUE PRESTAM SERVIÇOS ATUANDO CO MANTENEDORAS DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO/CRECHES VINCULADAS ÀS DIRETORIAS REGIONA EDUCAÇÃO (DRES) DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SME). FRAUDE CONSISTENTE APRESENTAÇÃO DE COMPROVANTES DE PAGAMENTO NÃO AUTÊNTICOS DE GUIA DA PREVIDÊ SOCIAL (GPS). ATO LESIVO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ATENTATÓRIO AO PATRIMÔNIO MUNICIPI, AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PREVISTOS NO ART. 5º, INCISO IV, ALÍNEA “D”, DA FEDERAL Nº 12.846/2013 (LEI ANTICORRUPÇÃO). INFRAÇÃO CONFIGURADA. PROPOS SANCIONATÓRIA DE MULTA ADMINISTRATIVA NO VALOR DE R\$ 16.702,58 (DEZESSEIS M SETECENTOS E DOIS REAIS E CINQUENTA E OITO CENTAVOS),

.NÃO APLICAÇÃO CUMULATIVA DA PENALIDADE DE PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DECISÃO CONDENATÓRIA, EM CONSONÂNCIA COM AS MANIFESTAÇÕES EXARADAS NA INFORMA Nº 1715/2019 – PGM/AJC E NA INFORMAÇÃO Nº 639/2021 – PGM/CGC DA PROCURADORIA GERAL I MUNICÍPIOINTELIGÊNCIA DO ARTIGO 6ºCAPUT, INCISO I, PARTE FINAL, INCISO II E §1º DA LE FEDERAL Nº 12.846/2013 C.C. ARTIGOS 21, 22, 17, PARÁGRAFO ÚNICO E 23, TODOS DO DECRE MUNICIPAL Nº 55.107/2014 - SUFICIÊNCIA DA PROPOSTA SANCIONATÓRIA PARA DESESTIMULA OCORRÊNCIA DE EVENTUAIS E FUTURAS INFRAÇÕES COMINADAS PELA LEI ANTICORRUPÇÃO.

/DESPACHO:

#### I – RELATÓRIO

O presente Processo Administrativo para Apuração de Responsabilização de Pessoa Jurídica (PAR) foi instaurado pela Portaria nº 211/2019-CGM (SEI nº 024568845), modificada pela Portaria nº 54/2020-CGM (SEI nº 027092734), publicadas, respectivamente, no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC) de 28/12/2019, pág. 28 (SEI nº 024613288) e de 26/03/2020, pág. 14 (SEI nº 027465363), em face da pessoa jurídica **UNIÃO POPULAR DE MORADIA ADÃO MANOEL DA SILVA** inscrita no CNPJ sob o nº **64.616.246/0001-75**, doravante UNIÃO POPULAR.

A origem da Portaria de Instauração decorreu da Nota de Auditoria – NA n. 02/OS 134/2017 (cópia em doc. SEI 024250856), pela suposta prática por parte da UNIÃO POPULAR de atos lesivos previstos no artigo 5º, inciso IV, "d" da Lei Federal nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), por ter apresentado comprovações de pagamento de Guias da Previdência Social (GPS) não autênticos à Secretaria Municipal de Educação no procedimento de Prestações de Contas como Mantenedora de Instituição de Ensino/Creche vinculadas àquela Pasta.

Regularmente citada, a pessoa jurídica **UNIÃO POPULAR** apresentou, tempestivamente, defesa escrita (doc. SEI nº 035311995) com mero pedido genérico de produção de provas.

Da análise da citada Nota de Auditoria, que deu origem ao presente PAR e demais provas coligidas, a Comissão Processante propôs, em seu relatório, a aplicação de multa administrativa **na quantia de R\$ 16.702,58 (dezesesseis mil, setecentos e dois reais e cinquenta e oito centavos), correspondente ao montante da vantagem indevidamente auferida pela pessoa jurídica infratora no caso concreto**, em virtude da impossibilidade, prevista na parte final do inciso I, do artigo 6º, da Lei Federal nº 12.846/2013 e no artigo 22, §1º, do Decreto Municipal nº 55.107/2014, de fixação em patamar inferior, valor este correspondente a [REDACTED]

[REDACTED],  
representativo da diferença entre o faturamento bruto [REDACTED]

[REDACTED], diante dos valores informados pela RFB a respeito da entidade para o ano-calendário de 2018, com fundamento no artigo 6º, *caput*, inciso I, da Lei Federal nº 12.846/2013 c.c. os artigos 21 e 22, ambos do Decreto Municipal nº 55.107/2014.

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 055756388) no sentido de não haver vícios formais no presente procedimento à luz da legislação que rege a matéria, havendo também a PGM/CGC se manifestado acolhendo o parecer de PROCED (SEI 056275220, 056275437 e 056275634).

Na sequência, a teor do artigo 15 do Decreto Municipal nº 55.107/2014, a **UNIÃO POPULAR** foi regularmente intimada a apresentar alegações finais (conforme SEI 060671104), mas ficou-se inerte.

Sem alegações finais ou outras providências a tomar, 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.

Vejamos:

Enquanto a Guia de Previdência Social (GPS) e respectivo comprovante de pagamento apresentado pela acusada nos autos do processo de prestação de contas na Secretaria Municipal de Educação apresentam o pagamento no valor de R\$16.702,58 o documento enviado pela Receita Federal (SEI 028035353) atesta que "NADA CONSTA" como efetivamente recolhido pela mesma entidade a título de contribuição previdenciária no mês de Janeiro de 2018.

Melhor dizendo, o documento fornecido pela Receita Federal demonstra que a acusada, mantenedora do CEI *UNIÃO POPULAR* deixou de recolher, durante a competência de JAN/2018 no montante R\$ 16.702,58, em Guia de Previdência Social.

Como bem concluiu a Comissão:

*"O caso em tela encontra-se muito bem esclarecido quanto aos fatos que se sucederam ao longo do Processo SEI de Prestação de contas nº6016.2018/0016858-0 (doc. SEI nº 029792408). A Prefeitura do Município de São Paulo repassou em 05/02/2018 o valor de R\$ 65.423,73 (fls. 18 do doc. SEI nº [029792408](#) destes autos – correspondente à fls. 01 do doc. SEI 9240541 do Processo SEI de Prestação de contas nº [6016.2018/0016858-0](#)) para fazer frente, entre outros gastos, à despesa previdenciária da competência de JAN/2018 no montante de R\$ 16.702,58 apontada pela entidade. Contudo, a UNIÃO POPULAR não realizou seu devido pagamento, juntando aos autos de Prestação de contas nº 6016.2018/0016858-0 comprovante de pagamento não autêntico da Guia da Previdência Social (GPS) relativa à competência de JAN/2018 no montante **R\$ 16.702,58** (fls.01/02 do doc. SEI 9240814) descrito na Tabela I do Anexo II da Nota de Auditoria - NA n.º 02/OS 134/2017 (fl. 90 do doc. SEI nº024250856) – GPS juntada a nestes autos às fls. 40/41 do doc. SEI 029792408".*

Nesse passo, vale notar que em nenhum momento a pessoa jurídica infratora se desincumbiu do ônus da prova.

Com efeito, A UNIÃO POPULAR teceu alegações acerca da suposta nulidade do auto de infração e notificação – 784/DRE-G/2020 (doc. SEI 032236431, 031085387 e 031086697), o qual culminou na rescisão do Termo de Colaboração 407/DRE-G/2018-RPP, e afirmou, na primeira manifestação (doc. SEI [035411625](#)), que os tributos previdenciários que ensejaram a instauração deste PAR teriam sido recolhidos integralmente aos cofres federais. No entanto, não foram trazidos aos autos meio de prova hábil a evidenciar o recolhimento e apto a invalidar o extrato (Consulta Conta-Corrente de Estabelecimento) do Centro de Educação Infantil Cantinho Feliz (CNPJ: 64.616.246/0003-37) – doc. SEI 028035353, documento fornecido pela Receita Federal do Brasil

Em complemento, informou que requereu o parcelamento do débito junto à União, anexando (i) certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União - que se verificou, na verdade, tratar-se de certidão positiva com efeitos de negativa; e (ii) comprovante do parcelamento de um valor de R\$ 2.870,88 que teria sido pago em 06/04/2018, sem tecer comentário ou justificativa a respeito da divergência em relação ao valor de R\$ 16.702,58 da Guia de Previdência Social não paga da competência de JAN/2018 (doc. SEI 9240814) e da divergência em relação à data de pagamento, já que o extrato (Consulta Conta-Corrente de Estabelecimento – CCOR) fornecido pela Receita Federal do Brasil data de 11/06/2019 (doc. SEI 028035353), não tendo o comprovante de parcelamento relação com o objeto deste PAR.

Em sua segunda manifestação (doc. SEI 044232208), a entidade reconheceu o não recolhimento e, tratando a fraude documental como mera irregularidade ou problema de pequena monta, sugeriu que o serviço de contabilidade por ela contratado teria sido o responsável. Aqui vale observar que: i). não se tratou de um mero não recolhimento mas sim de apresentação de documento não idôneo, fraudulento, com o objetivo de ludibriar a Administração Municipal ii). A Lei federal nº 12.846/2013 é regida pela

responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública (artigo 1º), assim, não há necessidade de aferir a culpa do agente, basta a demonstração dos seguintes requisitos: conduta (ação ou omissão), dano e nexos de causalidade, não importando se quem cometeu as irregularidades foi um preposto integrante do corpo funcional da entidade ou uma empresa de contabilidade contratada.

Desse modo, foi apurado o dano de R\$ 16.702,58 (competência JAN/2018), bem como foi identificada a ação de ter apresentado no processo SEI de Prestação de contas nº 6016.2018/0016858-0 o comprovante de pagamento não autêntico da Guia da Previdência Social (GPS) referente à competência de JAN/2018; e foi configurado o nexo de causalidade entre o dano e a ação.

Assim, diante de todo o acervo probatório e, sopesando a defesa prévia apresentada, 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 **UNIÃO POPULAR DE MORADIA ADÃO MANOEL DA SILVA**, inscrita no **CNPJ sob o nº 64.616.246/0001-75**, fraudou o Termo de Colaboração 407/DRE-G/2018-RPP – CEI *Cantinho Feliz* (fls. 133/138 do doc. SEI nº 029691581) ao apresentar, no Processo SEI de Prestação de contas nº 6016.2018/0016858-0, comprovante de pagamento não autêntico da Guia da Previdência Social (GPS) relativa à competência de JAN/2018 no montante de R\$ 16.702,58 (fls. 01/02 do doc. SEI 9240814) descrito na Tabela I do Anexo II da Nota de Auditoria - NA nº 02/OS 134/2017 (fl. 90 do doc. SEI nº 024250856) – GPS juntada a nestes autos às fls. 40/41 do doc. SEI 029792408.

Correta a proposta de encaminhamento do presente à Secretaria Municipal de Educação para providências cabíveis de aplicação de penalidade prevista no Termo de Colaboração firmado entre a Municipalidade e a então entidade parceira **UNIÃO POPULAR DE MORADIA ADÃO MANOEL DA SILVA**, tendo em vista o disposto na Lei Federal nº 13.019/14, bem como para que diligencie quanto ao ressarcimento ao Erário, em consonância com o previsto no artigo 6º, § 3º da Lei Federal nº 12.846/13, 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 federal nº 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.*

Assim, entendo correta a multa administrativa proposta pela Comissão que sugeriu a multa correspondente ao montante da vantagem indevida auferida, tendo em vista a impossibilidade de

fixação em patamar inferior, valor este [REDACTED], representativo da diferença entre o faturamento bruto [REDACTED], diante dos valores informados pela Receita Federal a respeito da entidade para o ano-calendário de 2018 ( docs. SEI 033166361 e 035642603), com fundamento no artigo 6º, *caput*, inciso I, da Lei Federal nº 12.846/2013 c/c os artigos 21 e 22, ambos do Decreto Municipal nº 55.107/2014, ponderando os agravantes e atenuantes.

Ademais, deixo de aplicar a penalidade de publicação extraordinária da decisão condenatória, prevista no inciso II do art. 6º do mesmo diploma legal, tendo em vista as manifestações exaradas na Informação nº 1715/2019 – PGM/AJC e na Informação nº 639/2021 – PGM/CGC da Procuradoria Geral do Município e em virtude das peculiaridades do caso concreto pois, além de a pessoa jurídica ora processada se tratar de entidade do terceiro setor que auferir receita por meio de repasse de verbas públicas, não possuindo, assim, caráter empresarial ou fins lucrativos, as circunstâncias indicam a possível inefetividade da aplicação da sanção em comento.

#### IV – DISPOSITIVO

Ante o exposto, **CONDENO** a pessoa jurídica **UNIÃO POPULAR DE MORADIA ADÃO MANOEL DA SILVA** inscrita no **CNPJ sob o nº 64.616.246/0001-75**, pela incursão da pessoa jurídica infratora no ilícito previsto no artigo 5º, inciso IV, alínea “d”, da Lei Federal n. 12.846/2013 à **multa administrativa no montante de R\$ 16.702,58 (dezesesseis mil, setecentos e dois reais e cinquenta e oito centavos)**, correspondente ao montante da vantagem indevidamente auferida pela pessoa jurídica infratora no caso concreto, valor este [REDACTED]

[REDACTED], diante dos valores informados pela RFB a respeito da entidade para o ano-calendário de 2018, com fundamento no artigo 6º, *caput*, inciso I, da Lei Federal nº 12.846/2013 c.c. os artigos 21 e 22, ambos do Decreto Municipal nº 55.107/2014 e, a fim de que o pagamento da referida multa seja realizado no prazo de 30 dias.

Considerando a informação da Secretaria Municipal de Educação nos autos do SEI que foi instaurado o Processo SEI nº 6016.2019/0066735-9 (doc. SEI nº **053095620** destes autos) para averiguação das irregularidades, no qual foi efetivada a Denúncia Contratual do Termo de Colaboração nº 407/DRE-G/2018-RPP (doc. SEI nº **022620245** - fls. 148 do doc. SEI nº **053095620** destes autos) e que o total do prejuízo apurado, até o momento, é de R\$ 60.259,29 (sessenta mil, duzentos e cinquenta e nove reais e vinte e nove centavos) - **correspondendo parte desse valor a outro comprovante não autêntico de pagamento da Guia da Previdência Social (GPS), relativa à competência de 09/19, no valor de R\$12.886,60 (doze mil, oitocentos e oitenta e seis reais e sessenta centavos) não incluído na imputação do presente PAR** alertando, ainda, sobre a existência de indícios de apresentação de outros comprovantes de pagamento não autênticos de Guia da Previdência Social (GPS) relativa à competência de 2017 (janeiro, fevereiro, março, abril, junho, julho, agosto, setembro e dezembro) e 2016 (maio e agosto), com base na competência fixada no artigo 138, inciso II e § 2º da Lei nº 15.764/13 e artigo 27, da Lei Municipal nº 16.974/2018, DETERMINO AINDA a instauração de **SINDICÂNCIA**, nos termos do artigo 203 e seguintes da Lei nº 8.989/79, c/c o art. 3º, *caput* e §1º do Decreto nº 55.107/2014, para a apuração dos fatos e eventuais responsabilidades funcionais e empresariais;

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 UNIÃO POPULAR DE MORADIA ADÃO MANOEL DA SILVA** inscrita

no **CNPJ sob o nº 64.616.246/0001-75**, 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 12.846/13, 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\$ 16.702,58 (dezesseis mil, setecentos e dois reais e cinquenta e oito 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, que reunirá e dará publicidade às sanções aplicadas com base na Lei Federal nº 12.846/2013, 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, 14 de abril de 2022



**Daniel Falcão**  
**Controlador(a) Geral do Município**  
Em 25/05/2022, às 12:00.

---

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **061632351** e o código CRC **7448C556**.

---