



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: 6067.2019/0025520-2

Interessada: Controladoria Geral do Município

Assunto: EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA (PAR) EM DESFAVOR DA PESSOA JURÍDICA INSTITUTO DE EDUCAÇÃO, INTEGRAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, INSCRITA NO CNPJ SOB O NÚMERO 03.543.404/0001-10. 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 - DREs DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - SME. 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 FEDERAL N. 12.846/2013 (LEI ANTICORRUPÇÃO). INFRAÇÃO CONFIGURADA. PROPOSTA SANCIONATÓRIA CONSISTENTE EM MULTA ADMINISTRATIVA NO VALOR DE R\$ 277.061,97 (DUZENTOS E SETENTA E SETE MIL E SESSENTA E UM REAIS E NOVENTA E SETE CENTAVOS) CORRESPONDENTE AO VALOR DA VANTAGEM INDEVIDAMENTE AUFERIDA. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 6º, CAPUT, INCISO I, PARTE FINAL DA LEI FEDERAL N. 12.846/2013 C.C. ARTIGOS 21 e 22, TODOS 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 de Instauração n. 199/2019 (documento SEI n. 024567529), modificada pelas Portarias n. 74/2020-CGM (027394298), Portaria n. 77/2021-CGM (041141463) e Portaria n. 132/2021-CGM (050373406), publicadas, respectivamente, no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC) de 28/12/2019, página. 27 (024613283); 15/4/2020, pág. 25 (028167282); 19/03/2021, pág. 30 (041957310) e 24/8/2021, pág. 27 (050799506), em face da pessoa jurídica **INSTITUTO DE EDUCAÇÃO, INTEGRAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL**, inscrita no CNPJ sob o número **03.543.404/0001-10**, 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.

Houve envio de Mandado de Citação ao endereço constante no Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral da Receita Federal do Brasil (conforme especificado na Certidão CGM/CORR/PPP-PAR-1 n. 048302412 e documento n. 048427528), o qual foi devolvido pelos CORREIOS, devido à impossibilidade de entrega no endereço informado. Assim, houve nova tentativa no endereço do representante legal da entidade, cuja citação foi cumprida na data de 19/5/2021 conforme Aviso de Recebimento - AR (044908893; 048427528, pág. 12/13). Todavia, a interessada não apresentou defesa.

Assim, da análise da Nota de Auditoria - NA n. 2/2019/CGM/AUDI, Ordem de Serviço - OS n. 134/2017/CGM/AUDI (024078177) que deu origem ao presente PAR e demais provas coligidas, a Comissão Processante propôs, em seu relatório (SEI 054000504), a aplicação de multa administrativa no montante de **R\$ 277.061,97 (duzentos e setenta e sete mil e sessenta e um reais e noventa e sete 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, 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 055604597) no sentido de que, do ponto de vista jurídico-formal, o procedimento fora corretamente instruído à luz da legislação que rege a matéria, havendo também a PGM/CGC se manifestado acolhendo o parecer de PROCED, sendo viável o prosseguimento deste processo, por ter observado a legislação federal, bem com o regulamento municipal (SEI 065143897, 065144121 e 065144248).

Na sequência, a teor do artigo 15 do Decreto Municipal nº 55.107/2014, a pessoa jurídica **INSTITUTO DE EDUCAÇÃO, INTEGRAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL** foi regularmente intimada a apresentar alegações finais (conforme SEI 065781276, 065784362 e 065916836), mas ficou-se inerte (SEI 066637275).

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.

Assim, tendo em vista que a pessoa jurídica acusada não apresentou nem defesa nem alegações finais que, em tese, poderiam elidir as acusações constantes nos presentes autos, entendo correta a proposta de condenação da Comissão pois fundamentada em robusto conjunto probatório.

Vejam os:

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 enviados pela Receita Federal (documento denominado Consulta Conta-Corrente de

Estabelecimento – CCOR, 043620970, pág. 4/6), que atestam os valores efetivamente recolhidos pela mesma entidade a título de contribuição previdenciária, é fácil constatar a diferença de valores, a menor, em desfavor da União.

Melhor dizendo, o documento fornecido pela Receita Federal demonstra que a acusada, mantenedora dos estabelecimentos CEI Universo da Criança, CNPJ: 03.453.404/0002-09; e CEI Fonte de Luz, CNPJ: 03.453.404/0003-81, deixou de recolher o montante de **R\$ 277.061,97 (duzentos e setenta e sete mil e sessenta e um reais e noventa e sete centavos)**, relativo às competências de JAN/2018 a DEZ/2018 em Guias da Previdência Social.

Como bem frisou a Comissão:

"Ao se analisar a sistemática dos Termos de Colaboração, verifica-se que os valores eram adiantados pelo Município de São Paulo, devendo as despesas serem comprovadas posteriormente. Nesse sentido, a Portaria n. 4.548 de 19 de maio de 2017 estabelecia em seu artigo 23 que a utilização das verbas públicas repassadas à organização deveria ser compatível com as atividades previstas e obedeceria ao disposto no Plano de Trabalho aprovado, no Termo de Colaboração e na própria Portaria.

Assim, quanto ao CEI Universo da Criança, o valor de repasse mensal de R\$ 59.879,36+IPTU estabelecido no Termo de Colaboração n. 169.2017/DRE-PJ-RPP (cláusula terceira, pág. 1, 050901819, 6016.2018/0021181-7), foi aprovado após apresentação de Plano de Trabalho que previa na Meta 15, c.c. a Segunda Tabela da página 18 (pág. 15 e 18, 050901819, 6016.2018/0021181-7) o recolhimento de valores ao INSS. Outrossim, no CEI Fonte de Luz, o valor de repasse mensal de R\$ 71.408,31 + IPTU estabelecido no Termo de Colaboração n. 161.2017/DRE-PJ-RPP (cláusula terceira, pág. 1, 050904624, 6016.2018/0021061-6), foi aprovado após apresentação de Plano de Trabalho que previa na Meta 15, c.c. o Item III - Quadro de despesas com Recursos Humanos (pág. 17 e 19, 050904624, 6016.2018/0021061-6) o recolhimento de valores ao INSS. No presente caso, conforme toda a documentação juntada, denota-se claramente que os valores apresentados nas prestações de contas, a título de pagamento de encargos previdenciários, não adentraram nas contas da Receita Federal, conforme as informações contidas no extrato (Consulta Conta-Corrente de Estabelecimento – CCOR, 043620970, pág. 4/6)".

E como concluiu:

"O caso em tela encontra-se muito bem esclarecido quanto aos fatos que se sucederam ao longo dos Processos SEI de Prestação de contas n. 6016.2018/0021181-7 (1º Trimestre de 2018 - CEI UNIVERSO DA CRIANÇA), 6016.2018/0051104-7 (2º Trimestre de 2018 - CEI UNIVERSO DA CRIANÇA), 6016.2018/0061249-8 (3º Trimestre de 2018 - CEI UNIVERSO DA CRIANÇA) 6016.2019/0004871-3 (4º Trimestre de 2018 - CEI UNIVERSO DA CRIANÇA); 6016.2018/0021061-6 (1º Trimestre de 2018 - CEI FONTE DE LUZ), 6016.2018/0051075-0 (2º Trimestre de 2018 - CEI FONTE DE LUZ), 6016.2018/0061279-0 (3º Trimestre de 2018 - CEI FONTE DE LUZ), 6016.2019/0004581-1 (4º Trimestre de 2018 - CEI FONTE DE LUZ). Contudo, o INSTITUTO DE EDUCAÇÃO, INTEGRAÇÃO E ASSISTENCIA SOCIAL 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 JAN/2018 a DEZ/2018 no montante R\$ 277.061,97 (Tabela I do Anexo II da Nota de Auditoria - NA n. 02/OS 134/2017 - fl. 79/80 do documento SEI n. 024078177), GPSs juntadas a nestes autos como Documentos - CEI Fonte de Luz - 051708866 e Documentos - CEI Universo da Criança - 051711017).

Por todo o exposto, resta indiscutível que o INSTITUTO DE EDUCAÇÃO, INTEGRAÇÃO E ASSISTENCIA SOCIAL praticou ato lesivo à administração pública, atentatório ao patrimônio municipal e aos princípios da administração pública."

Assim, diante de todo o acervo probatório e a ausência de defesa prévia ou alegações finais, nos termos do que concluiu a Comissão, entendo que 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 pessoa jurídica **INSTITUTO DE EDUCAÇÃO, INTEGRAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL**, inscrita no **CNPJ sob o número 03.543.404/0001-10**, fraudou o Termo de Colaboração n. 161.2017/DRE-PJ-RPP - CEI Fonte de Luz - Processo SEI (6016.2017/0041701-4), bem como o Termo de Colaboração n. 0169.2017/DRE-PJ-RPP - CEI Universo da Criança - Processo SEI (6016.2017/0042137-2) ao apresentar, no Processos SEI de Prestação de contas n. 6016.2018/0021181-7 (1º Trimestre de 2018 - CEI UNIVERSO DA CRIANÇA), 6016.2018/0051104-7 (2º Trimestre de 2018 - CEI UNIVERSO DA CRIANÇA), 6016.2018/0061249-8 (3º Trimestre de 2018 - CEI UNIVERSO DA CRIANÇA) 6016.2019/0004871-3 (4º Trimestre de 2018 - CEI UNIVERSO DA CRIANÇA); 6016.2018/0021061-6 (1º Trimestre de 2018 - CEI FONTE DE LUZ), 6016.2018/0051075-0 (2º Trimestre de 2018 - CEI FONTE DE LUZ), 6016.2018/0061279-0 (3º Trimestre de 2018 - CEI FONTE DE LUZ), 6016.2019/0004581-1 (4º Trimestre de 2018 - CEI FONTE DE LUZ), comprovantes de pagamento não autênticos das Guias da Previdência Social (GPS) relativas à competência de JAN/2018 a DEZ/2018, para ambos os Centros de Educação Infantis, no montante **R\$ 277.061,97 (024424563)**, descrito na Tabela I do Anexo II da Nota de Auditoria - NA n. 02/OS 134/2017 (fl. 79/80 do documento SEI n. 024078177).

Por fim, correta 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 **INSTITUTO DE EDUCAÇÃO, INTEGRAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL** 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 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.

Ademais, observo que é possível que tenha havido outros meses com fraude a guias previdenciárias não abrangidos pelo Relatório da Comissão, sendo assim, faz-se necessária a abertura de sindicância para apuração dos meses não abarcados pela Nota de Auditoria e pelo Relatório da Comissão durante a vigência dos Termos de Colaboração.

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.

Assim, entendo correta a multa administrativa proposta pela Comissão que sugeriu a multa no valor correspondente ao montante da vantagem indevida auferida pela pessoa jurídica no caso concreto, devido à impossibilidade, prevista na parte final do inciso I, do artigo 6º, da Lei Federal n. 12.846/2013 e no artigo 22, §1º, do Decreto Municipal n. 55.107/2014, de fixação em patamar inferior, pois ainda que a alíquota máxima de 20% (vinte por cento) fosse aplicada ao faturamento do ano-calendário de 2018 da entidade, informado pela Receita Federal na quantia de **R\$ 683.186,79 (seiscentos e oitenta e três mil,**

cento e oitenta e seis reais e setenta e nove centavos) (044370781) e (044933887), **o valor resultante não alcançaria o piso legal previsto no artigo 6º, inciso I, *in fine*, da Lei Federal n. 12.846/2013.**

Nesse sentido, foram utilizados como parâmetro para a aplicação da penalidade os incisos do art. 21 do Decreto Municipal nº 55.107/2014, isto é, o inciso I, já que foi constatada **gravidade** na ilicitude perpetrada, em razão da fraude em fornecer comprovante de pagamento não autêntico da Guia da Previdência Social nos autos de prestação de contas pela pessoa jurídica (além de ter sido praticada por meio de artifício ardil, de difícil verificação e descoberta pela Administração Pública, violou a previdência social); inciso II, pois ocorreu auferimento da vantagem, já que a entidade recebeu a importância de "**R\$ 277.061,97**, sem ter realizado seu respectivo desembolso, restando **consumada a infração (inciso III)** prevista no artigo 5º, inciso IV, alínea "d", da Lei Federal n. 12.846/2013, perfazendo elevado **grau de lesão ou perigo de lesão, considerando-se o patrimônio público envolvido (inciso IV)**, à vista do montante de **R\$ 277.061,97 (duzentos e setenta e sete mil e sessenta e um reais e cinquenta e noventa e sete centavos"** (SEI 054000504).

Ademais, considerou a Comissão que a pessoa jurídica **INSTITUTO DE EDUCAÇÃO, INTEGRAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL**, ao não se defender nestes autos, não atacou os fundamentos fáticos da imputação, tornando-se injustificadas as suas práticas, inexistindo cooperação por parte da pessoa jurídica (inciso VII). Houve ofensa direta aos planos e metas da Administração Pública Municipal, pois a demanda por vagas em creches e o serviço respectivo é uma das prioridades do Município de São Paulo (inciso V).

Por fim, a situação econômica da pessoa jurídica infratora (inciso VI), no ano-calendário de 2018 (exercício fiscal anterior ao ano da instauração deste PAR), veio indicada nos Ofícios n. 3.289/2021 ECOB/DEVAT08/SRRF08/RFB (044370781) e n. GPJ/DERAT 372/2021 (044933887), que informou que, para o ano-calendário de 2018, (i) o valor da receita bruta auferida pela pessoa jurídica em questão foi de **R\$ 683.186,79**; e (ii) em relação à forma de tributação daquele exercício, o INSTITUTO DE EDUCAÇÃO, INTEGRAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL estava amparada pela imunidade de IRPJ.

Deixo ainda 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 **INSTITUTO DE EDUCAÇÃO, INTEGRAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL**, inscrita no CNPJ sob o n. **03.543.404/0001-10**, 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\$ 277.061,97 (duzentos e setenta e sete mil e sessenta e um reais e noventa e sete centavos), correspondente ao montante da vantagem indevidamente auferida pela pessoa jurídica infratora no caso concreto**, com fundamento no artigo 6º, *caput*, I, *in fine* da Lei Federal n. 12.846/2013 e artigo 22, §1º, do Decreto Municipal n. 55.107/2014 e, a fim de que o pagamento da referida multa seja realizado no prazo de 30 dias.

Ademais, considerando os fatos aqui narrados, determino abertura de **SINDICÂNCIA** para apuração dos meses não abarcados pela Nota de Auditoria e pelo Relatório da Comissão do presente PAR durante a vigência dos Termos de Colaboração.

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 INSTITUTO DE EDUCAÇÃO, INTEGRAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL**, inscrita no CNPJ sob o n. **03.543.404/0001-10**, 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\$ 277.061,97 (duzentos e setenta e sete mil e sessenta e um reais e noventa e sete 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 julho de 2022



Daniel Falcão
Controlador(a) Geral do Município
Em 22/12/2022, às 10:48.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **067077527** e o código CRC **EB419C5D**.
