



## 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:** 6067.2019/0025519-9

**Interessada:** Controladoria Geral do Município

**Assunto:** PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA (PAR) DESFAVOR DA PESSOA JURÍDICA ASSOCIAÇÃO CENTRO SOCIAL BENEFICENTE DE RECUPERAÇÃO EL SHADAI (CNPJ Nº 02.986.801/0001-01). NOTA DE AUDITORIA – NA N. 02/OS 134/2017. APONTAMENTO DE INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE FRAUDE NO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR QUE PRESTAM SERVIÇOS ATUANDO COMO MANTENEDORAS DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO/CRECHES VINCULADAS ÀS DIRETORIAS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO (DRE SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SME). FRAUDE CONSISTENTE NA APRESENTAÇÃO DE COMPROVANTES DE AGENDAMENTO E DE PAGAMENTO NÃO AUTÊNTICOS DE GUIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (GPS). ATO LESIVO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ATENTATÓRIO AO PATRIMÔNIO MUNICIPAL, AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INFRAÇÃO PREVISTA NO ARTIGO 5º, INCISO IV, ALÍNEA “D”, DA LEI FEDERAL Nº 12.846/2013 (LEI ANTICORRUPÇÃO). INFRAÇÃO CONFIGURADA. PROPOSTA SANCIONATÓRIA DE MULTA ADMINISTRATIVA NO VALOR DE R\$ 415.578,84 (QUATROCENTOS E QUINZE MIL, QUINHENTOS E SETENTA E OITO REAIS E OITENTA E QUATRO CENTAVOS), EQUIVALENTE AO VALOR DA VANTAGEM INDEVIDAMENTE AUFERIDA E FIXADO NOS PARÂMETROS DO ARTIGO “CAPUT”, INCISO I, PARTE FINAL E §4º, DA LEI FEDERAL Nº 12.846/2013. NÃO APLICAÇÃO CUMULATIVA DA PENALIDADE DE PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO CONDENATÓRIA, EM CONSONÂNCIA COM AS MANIFESTAÇÕES EXARADAS NA INFORMAÇÃO Nº 1715/2019 – PGM/AJC E NA INFORMAÇÃO Nº 639/2021 – PGM/CGC DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO “CAPUT”, INCISO I, PARTE FINAL E § 4º, C.C. INCISO II E §1º DA LEI FEDERAL Nº 12.846/2013 E DOS ARTIGOS 21, 22, 17, PARÁGRAFO ÚNICO E 23, TODOS DO DECRETO MUNICIPAL Nº 55.107/2019. INSUFICIÊNCIA DA PROPOSTA SANCIONATÓRIA PARA DESESTIMULAR A OCORRÊNCIA DE EVENTUAIS 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 nº 202/2019-CGM (SEI nº 024567903), modificada pela Portaria nº 59/2020-CGM (SEI nº 027103412), publicadas, respectivamente, no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC) de 28/12/2019, pág. 27 (SEI nº 024613309) e de 27/03/2020, pág. 14 (SEI nº 027506404), cuja origem decorreu da Nota de Auditoria – NA n. 02/OS 134/2017, constante no SEI nº 6016.2019/0066834-7 (cópia às fls. 1/90 do doc. SEI nº 024078048) em face da pessoa jurídica **CENTRO SOCIAL BENEFICENTE DE RECUPERAÇÃO EL SHADAI**, inscrita no CNPJ sob o n. **02.986.801/0001-01**, 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 agendamento e 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.

Não obstante ter sido regularmente citada e intimada no endereço constante no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (SEI nº 027608840), conforme Aviso de Recebimento positivo juntado no SEI nº 034552963, bem como, após o término da suspensão de prazos em processos municipais, houve nova intimação para apresentação de defesa escrita e especificação de provas, conforme SEI nº 066509199, a pessoa jurídica não se habilitou aos autos, nem apresentou defesa escrita, o que ensejou a decretação de sua revelia (doc. SEI nº 070138341).

Assim, da análise da Nota de Auditoria - NA n. 2/2019/CGM/AUDI, Ordem de Serviço - OS n. 134/2017/CGM/AUDI (fl. 68/71 do doc. SEI nº 024078048) que deu origem ao presente PAR e demais provas coligidas, a Comissão Processante propôs, em seu relatório (SEI 070790349), a aplicação de **multa administrativa no montante de R\$ 415.578,84** (quatrocentos e quinze mil, quinhentos e setenta e oito reais e oitenta e quatro centavos), **correspondente ao montante da vantagem indevidamente auferida pela pessoa jurídica infratora no caso concreto**, com fundamento no artigo 6º, I, *in fine* e §4º, da Lei Federal nº 12.846/2013 c.c. os artigos 21 e 22, ambos do Decreto Municipal nº 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 073640153) no sentido de que, do ponto de vista jurídico-formal, não se vislumbrou óbice ao prosseguimento, havendo também a PGM/CGC se manifestado acolhendo o parecer de PROCED, sendo viável o prosseguimento deste processo, por ter observado a legislação de regência (SEI 074144444, 074144577 e 074144693).

Na sequência, a teor do artigo 15 do Decreto Municipal nº 55.107/2014, a pessoa jurídica **CENTRO SOCIAL BENEFICENTE DE RECUPERAÇÃO EL SHAÐAI** regularmente intimada a apresentar alegações finais (conforme SEI 076547251, 079968040, 080719071, 080720713, 081860492 e 082504752), mas ficou-se inerte (SEI 082517416).

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.

Vejamos:

Do cotejo das Guias de Previdência Social (GPS) e respectivos comprovantes de agendamento e 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, fls. 63 do Documento SEI nº 028261548, fls. 64/65 do Documento SEI nº 028261548 e fls. 66/67 do Documento SEI nº 028261548), 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, os documentos fornecidos pela Receita Federal demonstram que a acusada, mantenedora dos Centros de Educação Infantil (CEIs) CRESCENDO COM ALEGRIA (CNPJ nº 02.986.801/0002-84), TIQUINHO DE ALEGRIA (CNPJ nº 02.986.801/0003-65) e CRIANÇA FELIZ (CNPJ nº 02.986.801/0004-46), deixou de recolher o montante de **R\$ 415.578,84** (quatrocentos e quinze mil, quinhentos e setenta e oito reais e oitenta e quatro centavos), em Guias de Previdência Social.

Como bem frisou a Comissão:

*"3.9. Em razão da presunção de legitimidade dos atos administrativos, aliada aos demais documentos dos autos, permanecem híidas as informações contidas nos extratos (Consulta Conta-Corrente de Estabelecimento – CCOR) dos Centros de Educação Infantil (CEIs) CRESCENDO COM ALEGRIA (CNPJ nº 02.986.801/0002-84 – fls. 63 do Documento SEI nº028261548), TIQUINHO DE ALEGRIA (CNPJ nº 02.986.801/0003-65 - fls. 64/65 do Documento SEI nº028261548) e CRIANÇA FELIZ (CNPJ nº 02.986.801/0004-46 - fls. 66/67 do Documento SEI nº028261548), fornecidos pela Receita Federal do Brasil – RFB, que evidenciam os pagamentos efetivamente realizados a título de contribuições previdenciárias pela entidade CENTRO SOCIAL BENEFICENTE DE RECUPERAÇÃO EL SHADAI (CNPJ 02.986.801/0001-01). Esses documentos da Fazenda Federal demonstram o não recolhimento ou o recolhimento a menor de diversas Guias de Previdência Social - GPS (vide itens 3.6. e 3.7. acima), totalizando um prejuízo de **R\$ 415.313,20** (quatrocentos e quinze mil, trezentos e treze reais e vinte centavos), conforme descrito na Tabela I do Anexo II da Nota de Auditoria - NA n.º 02/OS 134/2017 (fl. 68/71 do doc. SEI nº 024078048) e na tabela contida no item 3.7 deste relatório.*

**3.10. Destaque-se que a cláusula 4.2. III. dos Termos de Colaboração nº 244/SME/2012-RP – CRESCENDO COM ALEGRIA (fls. 255/265 do doc. SEI nº062905757), nº 342/SME/2014-RP - CEI TIQUINHO DE ALEGRIA (fls. 492/497 do Documento SEI nº062905548) e nº 18/DRE-MP/2015-RP – CEI CRIANÇA FELIZ (fls. 190/198 do doc. SEI nº062905969) explicitam que compete à organização responsabilizar-se pelo pagamento de encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração".**

E como concluiu (SEI 070790349):

*"3.13. 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.ºs 2016-0.023.141-8 e 2017-0.008.354-2 – CEI Crescendo com alegria (fls. 42, 272, 331 e 420 do Documento SEI nº059720024, fls. 94, 145, 214, 284, 381, 413 do Documento SEI nº059720121 e fls. 111 do Documento SEI nº 059719613), Prestação de contas nº 2016-0.032.265-0, 2017-0.026.687-6, 2017-0.035.676-0, 2017-0.050.734-2, 2017-0.071.081-4, 2017-0.091.010-4, 2017-0.103.011-6, 2017-0.105.509-7, 2017-0.116.478-3, 2017-0.143.322-9, 2017-0.144.782-3, 2017-0.144.741-6 – CEI Tiquinho de Alegria (fls. 54 do Documento SED62726326, fls. 52 do Documento SEI 060079685 e Fls. 112, 190, 293, 373, 508, 615, 707, 787, 892, 988 do Documento SEI nº 037895993) e Prestação de contas nº 2016-0.023.136-1 e 2017-0.008.312-7 – CEI Criança Feliz (fls. 210, 260, 325, 475, 534, 599, 640, 663 do Documento SEI nº060080061, fls. 95, 148, 201, 271 do Documento SEI nº 059719100, fls. 39, 115, 180, 251 do Documento SEI nº 059719221 e fls. 41, 121, 187, 292 do Documento SEI nº029239905). A Prefeitura do Município de São Paulo repassou verba pública para fazer frente,*

entre outros gastos, às despesas previdenciárias apontadas pela entidade. Contudo, a entidade CENTRO EL SHADAI não realizou seu devido pagamento, juntando aos referidos autos de Prestação de contas comprovantes de agendamento e pagamento não autênticos de Guia da Previdência Social (GPS) relativos às seguintes competências:

*I. Prestação de contas nºs 2016-0.023.141-8 e 2017-0.008.354-2 – CEI Crescendo com alegria – dezembro de 2015, abril a junho de 2016 e agosto de 2016 a janeiro de 2017 (fls. 42, 272, 331 e 420 do Documento SEI nº 059720024, fls. 94, 145, 214, 284, 381, 413 do Documento SEI nº 059720121 e fls. 111 do Documento SEI nº 059719613);*

*II. Prestação de contas nº 2016-0.032.265-0, 2017-0.026.687-6, 2017-0.035.676-0, 2017-0.050.734-2, 2017-0.071.081-4, 2017-0.091.010-4, 2017-0.103.011-6, 2017-0.105.509-7, 2017-0.116.478-3, 2017-0.143.322-9, 2017-0.144.782-3, 2017-0.144.741-6 – CEI Tiquinho de Alegria – fevereiro de 2016 e fevereiro a dezembro de 2017 (fls. 54 do Documento SEI 062726326, fls. 52 do Documento SEI 060079685 e Fls. 112, 190, 293, 373, 508, 615, 707, 787, 892, 988 do Documento SEI nº 037895993);*

*III. Prestação de contas nº 2016-0.023.136-1 e 2017-0.008.312-7 – CEI Criança Feliz – abril a junho de 2016 e setembro de 2016 a dezembro de 2017 (fls. 210, 260, 325, 475, 534, 599, 640, 663 do Documento SEI nº 060080061, fls. 95, 148, 201, 271 do Documento SEI nº 059719100, fls. 39, 115, 180, 251 do Documento SEI nº 059719221 e fls. 41, 121, 187, 292 do Documento SEI nº 029239905);*

**3.14.** Ao todo, o prejuízo apurado foi de **R\$ 415.578,84** (quatrocentos e quinze mil, quinhentos e setenta e oito reais e oitenta e quatro centavos), conforme descrito na Tabela I do Anexo II da Nota de Auditoria - NA n.º 02/OS 134/2017 (fl. 68/71 do doc. SEI nº 024078048) e na tabela contida no item 3.7 deste relatório.

**3.15.** Por todo o exposto, resta indiscutível que o CENTRO EL SHADAI 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 **CENTRO SOCIAL BENEFICENTE DE RECUPERAÇÃO EL SHADAI** inscrita no CNPJ sob o n. **02.986.801/0001-01**, fraudou os *Termos de Colaboração nº 244/SME/2012-RP – CRESCENDO COM ALEGRIA* (fls. 255/265 do doc. SEI nº 062905757), nº 342/SME/2014-RP - *CEI TIQUINHO DE ALEGRIA* (fls. 492/497 do Documento SEI nº 062905548) e nº 18/DRE-MP/2015-RP – *CEI CRIANÇA FELIZ* (fls. 190/198 do doc. SEI nº 062905969), ao apresentar, nos processos de prestação de contas acima referidos comprovantes de agendamento e pagamento não autênticos de Guia da Previdência Social (GPS), o que totalizou o prejuízo apurado de **R\$ 415.578,84** (quatrocentos e quinze mil, quinhentos e setenta e oito reais e oitenta e quatro centavos), conforme descrito na Tabela I do Anexo II da Nota de Auditoria - NA n.º 02/OS 134/2017 (fl. 68/71 do doc. SEI nº 024078048), após realização de retificações pontuais pelo relatório da Comissão (SEI 070790349) no item 3.7.

Por fim, correta a proposta de encaminhamento do presente à Secretaria Municipal de Educação para providências cabíveis de aplicação de penalidades previstas no Termos de Colaboração firmados entre a Municipalidade e a então entidade parceira **CENTRO SOCIAL BENEFICENTE DE RECUPERAÇÃO EL SHADAI**, 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.

### 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 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”.*

E também o Decreto 55.107/14 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, entendo correta a multa administrativa proposta pela Comissão que sugeriu a multa no valor correspondente ao montante da vantagem indevida auferida (**R\$ 415.578,84**), com fundamento no artigo 6º, I, *in fine* e §4º, da Lei Federal nº 12.846/2013 c.c. os artigos 21 e 22, ambos do Decreto

[REDACTED]

Ademais, deixo de aplicar a penalidade de publicação extraordinária de decisão condenatória, considerando que se trata de entidade do terceiro setor a qual auferir receita por meio de repasse de verbas públicas, portanto, sem caráter empresarial ou fins lucrativos, o que indica desproporcionalidade e inefetividade da aplicação da sanção no caso concreto, tal como exigido pelo artigo 22, § 1º, parte final do Decreto Municipal n. 55.107/2014, bem como tendo em vista precedentes da Procuradoria Geral do Município neste sentido (Informação n. 1715/2019 – PGM/AJC e Informação n. 639/2021 – PGM/CGC).

#### **IV – DISPOSITIVO**

Ante o exposto, **CONDENO** a pessoa jurídica **CENTRO SOCIAL BENEFICENTE DE RECUPERAÇÃO SHADAI**, inscrita no CNPJ sob o n. **02.986.801/0001-01**, 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\$ 415.578,84** (quatrocentos e quinze mil, quinhentos e setenta e oito reais e oitenta e quatro centavos), **correspondente ao montante da vantagem indevidamente auferida pela pessoa jurídica infratora no caso concreto**, com fundamento no artigo 6º, I, *in fine* e §4º, 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.

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 CENTRO SOCIAL BENEFICENTE DE RECUPERAÇÃO EL SHADU** inscrita no CNPJ sob o n. **02.986.801/0001-01**, 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\$ 415.578,84** (quatrocentos e quinze mil, quinhentos e setenta e oito reais e oitenta e quatro 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) registro da penalidade no Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP**, conforme determina o artigo 22, §1º da Lei Federal nº 12.846/2013, bem como o artigo 41 do Decreto Municipal nº 55.107/2014, com a regulamentação dada pela Portaria nº 50/2022/CGM;

**e) encaminhamento de cópia integral do presente à Procuradoria Geral do Município para ciência.**

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, 05 de maio de 2023



**Daniel Falcão**  
**Controlador(a) Geral do Município**  
Em 10/05/2023, às 19:36.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **082706844** e o código CRC **7840CB20**.