



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: 6067.2019/0009512-4

Interessada: CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 67.668.194/0001-79

Assunto: Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica. Tipificação no artigo 5º, inciso IV, alíneas "a" e "d", da Lei Federal nº 12.846/2013. Infrações configuradas. Proposta de aplicação de multa de R\$1.298.665,18 (um milhão, duzentos e noventa e oito mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e dezoito centavos), e publicação extraordinária da decisão condenatória, em razão da prática de atos lesivos previstos no art. 5º, inciso IV, alíneas "a" e "d" da Lei Federal nº 12.846/2013, com fundamento no artigo 6º, incisos I e II, e § 4º da Lei Federal nº 12.846/2013 e nos artigos 21 e 22, §§ 1º e 3º, ambos do Decreto Municipal nº 55.107/2014.

DESPACHO:

I – RELATÓRIO

O presente Processo Administrativo para Apuração de Responsabilidade Administrativa de Pessoa Jurídica (PAR) foi instaurado pela Portaria nº 84/2019, publicada no Diário da Cidade de São Paulo de 19 de junho de 2019, contra a pessoa jurídica CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 67.668.194/0001-79, em razão da prática de atos lesivos previstos no art. 5º, inciso IV, alíneas "a" e "d", da Lei Federal nº 12.846/2013.

Foi determinada, ainda, a apuração conjunta de responsabilidade por infração administrativa tipificada no artigo 88 da Lei Federal nº 8.666/1993, conforme previsto no artigo 3º, § 7º, do Decreto 55.107/2014, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto Municipal nº 57.137/2016.

Conforme consta do Despacho da Comissão Processante (doc.SEI 018313616), foram imputadas à pessoa jurídica a prática dos seguintes atos:

"I - Por ocasião da concorrência simplificada para contratação emergencial nº 78/2015 da Autarquia Municipal Hospitalar, que deu origem ao contrato nº 132/2015, participou de conluio/concertação de propostas juntamente com a segunda participante da concorrência, a pessoa jurídica LÓGICA SEGURANÇA E VIGILÂNCIA EIRELI, frustrando o caráter competitivo e fraudando o certame licitatório bem como causando prejuízo potencial, no tocante à locação de equipamentos para vigilância eletrônica, de R\$401.263,86 (considerando lotes 1 e 2).

II - Ter se utilizado, apresentando por ocasião da concorrência simplificada para contratação emergencial nº 78/2015 da Autarquia Municipal Hospitalar, bem como no curso do procedimento do pregão eletrônico nº 292/2015, de atestado de capacidade técnica falso, supostamente emitido pela pessoa

Citada em 22/07/2019 (doc.SEI 019325384), a pessoa jurídica constituiu advogado e apresentou defesa com documentos (doc.SEI 020833528), alegando:

- Impossibilidade da caracterização do artigo 5º, inciso IV, alíneas "a" e "d", da Lei Federal 12.846/2013, bem como do artigo 88, incisos II e III, da Lei Federal 8.666/93.
- Que a responsabilização das pessoas jurídicas na Lei Federal nº 12.846/13 exige a comprovação de dolo ou culpa, sob pena de violação a texto constitucional.
- Inocorrência de fraude pela participação conjunta das empresas - inexistência de parentesco por afinidade apto a comprometer a elaboração das propostas.
- Os autos judiciais nº 1011867-52.2014.8.26.0001 e o incidente de Falsidade nº 0001239-84.2015.8.26.011 não podem ser utilizados para realizar juízo de valor em desfavor da defendente.
- A Administração Pública utiliza o atestado de capacidade técnica de acordo com suas conveniências. Para fins de tributação, foi considerado válido o contrato firmado entre a TABARÉU EQUIP.SERVICE EIRELI e a CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA. Entretanto, para fins de qualificação técnica, o documento é considerado falso e enseja a responsabilização da defendente.
- Não houve prejuízo potencial de R\$ 401.263,83 no tocante à locação de equipamentos para vigilância eletrônica, no instrumento contratual celebrado com a defendente.
- A pesquisa prévia de preços foi realizada conforme norma válida, a qual não previa a forma utilizada pela auditoria.
- No tocante à alegada falsidade do atestado de capacidade técnica apresentado, o Ministério Público do Estado de São Paulo, o E. Tribunal de Contas do Município, a Procuradoria da Fazenda Nacional e a própria Autarquia Hospitalar Municipal se debruçaram sobre o assunto, concluindo, de forma unânime, pela inexistência de qualquer irregularidade.
- A empresa CENTURION tem um volumoso histórico de contratações com a Administração Pública e emprega mais de 2.000 (dois mil) trabalhadores, os quais perderiam seu sustento diário na hipótese de a pessoa jurídica ser responsabilizada administrativamente.

Durante o curso da instrução, foi dada à defesa oportunidade para se manifestar sobre todos os documentos acostados aos autos pela Comissão Processante, conforme determina o art.12 do Decreto Municipal nº 55.107/14. Após a apresentação da defesa inicial, foram apresentadas as petições docs. SEI 021821864, 022681321, 044674856, 050576494, 053970062, 054635194, 055103399, 056206519 e 056624811, por intermédio das quais foram reiterados os argumentos inicialmente apresentados e arguidas novas impugnações, quais sejam:

- A outorga de procurações públicas sob hipótese alguma leva à conclusão de que o outorgado é o gestor das sociedades outorgantes.
- As ações judiciais que trataram dos percalços enfrentados pelos sócios das empresas da família não tiveram análise judicial de mérito e, portanto, são imprestáveis enquanto prova.
- A empresa LÓGICA SEGURANÇA E VIGILÂNCIA EIRELI nunca pertenceu à família e não integra grupo econômico com a indiciada - trata-se de empresa concorrente da indiciada, "disputa quase que diariamente os contratos que interessam à indiciada".
- As fotografias extraídas de redes sociais só evidenciam relação civilizada e afetuosa entre as pessoas, nada além disso, e a alegação de existência de grupo econômico não constou da acusação inicial, contra a qual a empresa se defende.
- Houve quebra ilegal do sigilo fiscal da defendente.
- Há nulidade insanável nos autos decorrente da não publicação do pedido de prorrogação de prazo

(doc.SEI 023112117) e do despacho que autorizou a prorrogação solicitada (doc.SEI 023112163) em novembro de 2019.

- A demonstração do percentual de lucro obtido pela empresa não foi objeto de análise da sindicância que antecedeu o PAR e não foi objeto de defesa porque nunca foi cogitado.
- Toda a defesa foi pautada pelas acusações existentes nos autos, consistentes em preços de locação de equipamentos de vigilância eletrônica mais caros do que os encontrados em sítios de intermediações de preços, não sendo possível que a acusação passe a ter fundamento diverso, consistente no percentual de lucro previsto em qualquer planilha.
- O estudo comparativo elaborado pelo acusador é prova unilateral, parcial e suspeita. Não pode servir de amparo a qualquer conclusão condenatória. Além disso, a acusação de prejuízo ao erário sempre teve o valor de R\$ 401.263,86, tendo sido agora triplicado.
- Os preços ofertados em contratações emergenciais não podem ser comparados com valores resultantes de procedimentos licitatórios. As contratações emergenciais tem duração máxima de 180 dias, prazo no qual a empresa precisa ter o retorno dos investimentos feitos.
- O estudo que compilou os dados das propostas apresentadas em 2015 e 2016 pela defendente compara objetos similares, mas diversos. A comparação deve ser feita entre objetos iguais e em condições idênticas.
- Comparando-se os valores apresentados na proposta do procedimento emergencial com os preços máximos referenciais do CADTERC constata-se que a empresa não ultrapassou o limite aceitável, conforme ilustram as planilhas que instruem a petição do doc. SEI 056624811.

Encerrada a fase de instrução dos autos, a Comissão Processante analisou e refutou, um a um, todos os argumentos da defesa em seu relatório, propondo a aplicação de uma multa no valor de R\$ 1.298.665,18 (um milhão, duzentos e noventa e oito mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e dezoito centavos), correspondente ao valor da vantagem auferida, acrescida do percentual de 1,5% em razão das agravantes configuradas, à pessoa jurídica CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 67.668.194/0001-79, em razão da prática de atos lesivos previstos no art. 5º, inciso IV, alíneas "a" e "d", da Lei Federal nº 12.846/2013, com fundamento no artigo 6º, inciso I e § 4º da Lei Federal nº 12.846/2013 e nos artigos 21 e 22, §§ 1º e 3º, todos do Decreto Municipal nº 55.107/2014.

Relativamente às infrações administrativas previstas na Lei nº 8.666/93, a Comissão Processante entendeu configurada a infração prevista no inciso II do art. 88, sugerindo sejam encaminhados os autos à autoridade competente, nos termos do §7º do artigo 3º do Decreto 55.107/2014, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto nº 57.137/2016, vigente na data da instauração do presente processo administrativo de responsabilização, para as providências cabíveis.

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 058990436) no sentido de não haver vícios formais no presente procedimento, diante do cumprimento dos ditames da Lei Federal nº 12.846/2013 e Decreto nº 55.107/2014, havendo também a PGM/CGC se manifestado no mesmo sentido (SEI 059606399).

Na sequência, a teor do artigo 15 do Decreto Municipal nº 55.107/2014, a pessoa jurídica CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 67.668.194/0001-79, foi intimada a apresentar alegações finais, ressaltando-se no despacho a concessão do prazo de 15 dias úteis previsto no art.158, § 2º da Lei Federal nº 14.133/2021, para a apresentação das alegações finais, visto que mais favorável à defesa.

Foram apresentadas alegações finais tempestivamente (SEI 062345683). Em sede preliminar, defendeu a pessoa jurídica em suas alegações finais a nulidade do procedimento por violação ao devido processo legal, obtenção de documento sigiloso e afronta ao princípio da publicidade. No mérito, a pessoa jurídica impugnou os fundamentos expostos no relatório final da Comissão Processante e a produção de provas

durante a instrução do PAR (Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica), acusando-a de buscar motivos para condenação diversos daqueles constantes do termo de indiciamento.

Ratificou todos os outros argumentos de defesa não reiterados em alegações finais e requereu, alternativamente, a anulação do procedimento administrativo, arquivamento do PAR ou redução do valor da multa proposta. Finalmente, requereu a rejeição da proposta de submissão do caso para o enquadramento ao art.88, II da Lei Federal nº 8.666/93.

Por fim, os autos vieram 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 – DAS NULIDADES ARGUIDAS NA DEFESA E ALEGAÇÕES FINAIS

Preliminarmente, afastam-se as causas alegadas pela defesa para a anulação ou arquivamento do presente Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica.

Não há que se falar em afronta ao devido processo legal. Conforme atestado nas manifestações de PROCED (doc.SEI 058990436) e da Procuradoria Geral do Município de São Paulo (doc.SEI 059606399), o procedimento está formalmente em ordem e foi instruído em conformidade à legislação que rege a matéria.

Além disso, ao contrário do que defende a pessoa jurídica, não houve quebra indevida de seu sigilo fiscal. Reporto-me, por suficientes, aos fundamentos expostos pela Comissão Processante no relatório final:

“A informação acerca do faturamento bruto e impostos pagos no exercício anterior ao da instauração do Processo Administrativo de Responsabilização é necessária para o cálculo da multa, na hipótese de a Comissão Processante propor a sua aplicação no relatório final, conforme disposição do art.6º, inciso I, da Lei Federal nº 12.846/2013.

Além disso, o art.198, §1º, inciso II do Código Tributário Nacional (CTN) autoriza expressamente a transferência de sigilo fiscal da Receita para a Administração Pública quando instaurado processo administrativo para investigar o sujeito passivo a que se refere a informação. Referido dispositivo legal já foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal, sendo reconhecida a sua constitucionalidade nos autos da ADI 2.859/D.F. Assim, não há qualquer ilegalidade ou nulidade decorrente da solicitação feita pelo Ilmo. Sr. Controlador Geral do Município de São Paulo à Receita Federal de informações fiscais da pessoa jurídica envolvida nas irregularidades sob apuração nestes autos.”

Destaque-se que o julgamento proferido pelo Superior Tribunal de Justiça em ação judicial individual, conforme noticiado nos docs. SEI 061421107 e 061421233, tem aplicação restrita às partes diretamente envolvidas no processo e não possui efeito vinculante.

Ainda que se tratasse de tese firmada em recurso especial repetitivo – o que não é o caso – certo que a aplicação da tese não implicaria a completa anulação do procedimento, como defende a pessoa jurídica em suas alegações finais, mas apenas na extração do documento protegido por sigilo fiscal dos autos do PAR.

No tocante à alegada violação do princípio da publicidade, como ressaltou a Comissão Processante no relatório final, ao afastar o argumento 15 da defesa:

“A prorrogação do prazo legal para a conclusão do Processo Administrativo de responsabilização (PAR) ocorreu conforme a previsão legal do art.10, §§3º e 4º da LAC e parágrafo único do art.6º do Decreto Municipal nº 55.107/2014, não sendo a publicação no Diário Oficial da Cidade de São Paulo requisito legal para a validade do ato.

O destinatário do despacho que prorroga o prazo para a conclusão do Processo Administrativo de Responsabilização é a Comissão Processante. Evidente, portanto, que a não publicação desse ato específico no Diário Oficial não implicou em violação ao direito de contraditório ou ampla defesa e

tampouco causou qualquer prejuízo à defesa da pessoa jurídica para gerar a alegada nulidade absoluta do feito”.

Observe-se, outrossim, que à exceção dos documentos protegidos por sigilo fiscal, todos os demais atos e documentos do PAR são públicos e a pessoa jurídica sempre esteve ciente do andamento do processo administrativo por intermédio de seu procurador constituído.

Em continuidade, rejeito a alegação de que a Comissão Processante teria desviado o caminho da investigação, afastando-se das causas que fundamentaram a instauração do presente Processo Administrativo de Responsabilização. A produção de provas pela Comissão Processante, para a correta elucidação dos fatos em face dos quais a empresa se defende, está expressamente prevista no art.12 do Decreto Municipal nº55.107/2014.

Ao contrário do que defende a pessoa jurídica em suas alegações finais, a imputação do presente PAR não se fundamenta no prejuízo potencial apurado pela equipe de auditoria em um dos itens da contratação (locação de equipamentos). O próprio conceito de prejuízo potencial nos remete ao dano que demanda melhor apuração e comprovação, e que se contrapõe ao conceito de prejuízo efetivo, aquele que está materialmente comprovado e numericamente apurado.

O prejuízo ou dano ao patrimônio público - potencial ou efetivo – embora possa constituir indício da ocorrência das infrações previstas no art.5º da Lei nº 12.846/2014, não é objeto do PAR e deve ser apurado e reparado pelo órgão competente, independentemente da instauração do Processo Administrativo de Responsabilização, conforme determina o § 3º do art. 6º da LAC.

À pessoa jurídica foram imputadas, no presente Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica, a prática de conluio em contratação emergencial e apresentação de atestado de capacidade técnica falso, infrações previstas no art.5º, inciso IV, alíneas “a” e “d” da LAC. Essas as infrações objeto do PAR e em face das quais se defendeu.

Finalmente, não há que se afirmar a atipicidade das condutas ou inaplicabilidade da Lei nº 12.846/2014 às contratações decorrentes de dispensa ou inexigibilidade de licitação, bem como à concorrência simplificada que antecede a contratação emergencial. Como destacou a Comissão Processante em seu relatório final, o termo ‘licitações e contratos’ previsto no inciso IV do art. Art.5º da LAC tem sentido amplo e estão sob sua égide, tanto a concorrência simplificada que antecede a contratação emergencial, quanto o próprio contrato:

“Importante ressaltar, aqui, a valiosa observação constante do parecer da PGM/SP: **“do ponto de vista do combate às fraudes e à corrupção, qual seria a diferença entre a situação de duas empresas que agem em conluio em uma licitação ou de duas entidades em conluio em um chamamento público? Em ambos os casos, há tentativa de frustrar o caráter competitivo do certame, fraudando o procedimento público de seleção”.**

Transportando-se a observação para a hipótese destes autos de responsabilização, não há diferença entre o conluio em uma licitação e o conluio na concorrência simplificada que antecede a contratação emergencial.

Ao contrário do raciocínio desenvolvido pela defesa, nas contratações emergenciais por dispensa de licitação é que o exercício de controle e monitoramento se faz ainda mais importante para combater a corrupção e as fraudes em contratos públicos.

Do mesmo modo, relativamente às infrações previstas nos incisos II e III do art. 88 da Lei nº 8.666/93, o raciocínio da defesa no sentido de que seria inaplicável na hipótese destes autos porque não houve procedimento licitatório em razão da dispensa também não se sustenta. O *caput* do art. 88 da Lei nº 8.666/93 é expresso ao determinar a aplicação das sanções dos incisos III e IV do art. 87 às empresas que se enquadrem em uma das hipóteses de seus incisos em razão dos contratos regidos pela Lei nº 8.666/93, como é o caso da contratação emergencial por dispensa de licitação prevista no art. 24, inc. IV.

III – DA CONFIGURAÇÃO DOS ATOS ILÍCITOS

A Lei 12.846/13 exige que as pessoas jurídicas se relacionem com o Poder Público de forma correta e proba, de modo a preservar o patrimônio público de condutas atentatórias aos princípios informadores do regime jurídico administrativo.

Nesse passo, vale destacar que os documentos e elementos de informação colhidos durante o curso da Sindicância processada nos autos do P.A 2017-0.150.948-9, bem como as provas produzidas neste Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica sob o crivo do contraditório, são suficientes e hábeis para demonstrar a ocorrência de conluio entre as empresas LÓGICA SEGURANÇA E VIGILÂNCIA EIRELI e CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA por ocasião da concorrência simplificada para contratação emergencial nº 78/2015 da Autarquia Municipal Hospitalar, que deu origem ao contrato emergencial nº 132/2015 (i), bem como que a empresa CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA apresentou na concorrência simplificada para contratação emergencial nº 78/2015 da Autarquia Municipal Hospitalar, bem como no curso do procedimento do pregão eletrônico nº 292/2015, atestado de capacidade técnica ideologicamente falso, emitido pela TABARÉU EQUIP. SERVICE EIRELI (ii).

Relativamente à prática de conluio entre as empresas LÓGICA SEGURANÇA E VIGILÂNCIA EIRELI e CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA, infração prevista no art.5º, inciso IV, alínea “a”, da Lei Federal nº12.846/2014, o relatório da Comissão Processante apontou detalhadamente as semelhanças suspeitas existentes nas propostas e documentos apresentados pelas empresas. Além disso, as empresas possuem o mesmo contador, os mesmos responsáveis técnicos e entregaram seus envelopes com a proposta e documentação comprobatória de qualificação técnica na Autarquia Hospitalar Municipal na mesma hora e minuto do dia 22/12/2015, às 12:55hs, como comprovam os documentos de fls. 58 e 247 do doc.SEI 017027926.

Os preços comprovadamente superfaturados, praticados no Contrato nº 132/2015, decorrente da Contratação Emergencial nº 78/2015, reforçam os indícios de conluio entre as empresas LÓGICA SEGURANÇA E VIGILÂNCIA EIRELI e CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA, aos quais se somam a demonstrada atuação orquestrada das empresas em licitações públicas, nas quais se apresentam como concorrentes – embora sejam integrantes do mesmo grupo econômico de fato – com propostas de preços bastante elevadas e que sofrem significativa redução (superior a 90% em alguns itens) quando outras empresas estranhas ao grupo econômico participam do certame, garantindo ambiente de verdadeira concorrência.

No tocante à falsidade do atestado de capacidade técnica emitido pela empresa TABARÉU EQUIP. SERVICE EIRELI e apresentado pela CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA na concorrência simplificada para contratação emergencial nº 78/2015 da Autarquia Municipal Hospitalar, bem como no curso do procedimento do pregão eletrônico nº 292/2015, consta do referido documento, assinado em 10/02/2014:

“A TABAREU EQUIP.SERVICE EIRELI, com sede na Rua MMDC, 98, Butantã, SP, inscrita no CNPJ sob o nº 00.329.206/0001-60, ATESTA para os devidos fins e a quem possa interessar que a empresa CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 67.668.194/0001-79, presta serviço de locação, instalação, manutenção preventiva e corretiva e monitoramento dos equipamentos instalados no local e a distância, conforme contrato nº 001/2013, com vigência a partir de 01/01/2013 e término previsto para 01/06/2015 nos termos que seguem e conforme quantitativo abaixo descrito(...)”

Na sequência, o atestado de capacidade técnica elenca o endereço de cinco imóveis, nos quais estariam sendo prestados os serviços de segurança e monitoramento na data da emissão do atestado.

A prova documental produzida nestes autos de Responsabilização de Pessoa Jurídica é incontestável: **na data da emissão do atestado de capacidade técnica (10/02/2014) a empresa TABARÉU EQUIP.SERVICE EIRELI não era proprietária ou legítima possuidora de quaisquer dos imóveis elencados no documento, conforme ilustra a planilha do item 5.4 do Relatório Final da Comissão Processante (doc.SEI 057972322).**

O fato de a empresa TABARÉU ter sido, no passado, proprietária de apenas dois dos cinco imóveis elencados no atestado de capacidade técnica, não legitima sua conduta ilícita. Quando emitiu o documento, sabia estar lançando nele informações inverídicas, posto que na data da emissão/assinatura, nenhum dos imóveis elencados no atestado era de sua propriedade ou posse.

Como bem ressaltou a Comissão Processante em seu relatório final, *“para que não houvesse conflito com a prova documental existente nos autos, o atestado de capacidade técnica haveria de ser restrito aos dois imóveis que foram propriedade da empresa TABARÉU EQUIP.SERVICE EIRELI e limitados os serviços ao período em que a empresa foi proprietária dos bens, ou seja, até 09/08/2013”*.

À incontestável prova documental de que a empresa TABARÉU não era proprietária ou possuidora (direta ou indireta) dos imóveis elencados no atestado de capacidade técnica, na data da assinatura/emissão do documento, soma-se a ausência de quaisquer documentos hábeis a comprovar a efetiva prestação dos serviços.

Não foram emitidas, à época, quaisquer notas fiscais de serviços, não obstante a obrigação tributária não fosse desconhecida da prestadora dos alegados serviços de vigilância e monitoramento eletrônico. Como ressaltou a Comissão Processante no relatório final:

“Diante da diligência inconclusiva, a assessoria jurídica da Autarquia Hospitalar Municipal propôs a intimação da empresa CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA para apresentar as notas fiscais relativas à prestação dos serviços à empresa TABARÉU EQUIP. SERVICE EIRELI, bem como a via original do instrumento contratual citado no atestado de capacidade técnica impugnado (fls.201/205 do doc. SEI 017027216).

Em resposta, a empresa CENTURION apresentou cópias do contrato nº 001/2013 que teria sido firmado com a empresa TABARÉU e recibos simples de quitação dos serviços. Alegou que não estava autorizada a emitir documento fiscal pelos serviços prestados de locação de equipamentos, visto que não se trata de fato gerador de ISS (fls.231/299 do doc.SEI 017027216 e fls.01/20 do doc.SEI 017027290).

Ressalte-se, aqui, que o atestado de capacidade técnica foi apresentado para atendimento ao item 12.3.3.1 do edital de licitação, para comprovar a habilitação da empresa CENTURION e a experiência anterior em serviços de igual natureza.

Ora, se o certificado emitido pela Tabaréu atestava a realização de serviços da mesma natureza dos serviços licitados, para os quais a empresa CENTURION deveria emitir as respectivas notas fiscais, é evidente que referida obrigação tributária não era desconhecida da licitante, a qual se utilizou do argumento de que não estaria autorizada a emitir nota fiscal pelos serviços prestados à TABARÉU como subterfúgio, posto não possuir documento hábil a comprovar a efetiva prestação dos serviços.

Atenta a esse fato, e com base em parecer específico emitido pela Secretaria Municipal de Finanças, a Coordenadoria de Auditoria Interna emitiu a Nota Técnica nº 57/2016 solicitando documentos à empresa CENTURION, via Autarquia Hospitalar Municipal, que pudessem comprovar a veracidade do atestado de capacidade técnica emitido pela TABARÉU. Todavia, mesmo após ter sido notificada por via postal e via DOC, a CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA não se manifestou (fls.163/189 do doc.SEI 017027480).”

Intimada a apresentar nestes autos de responsabilização de pessoa jurídica os extratos bancários hábeis a comprovar o efetivo pagamento dos serviços constantes do "Contrato de Locação de Equipamentos de Segurança Eletrônica nº 001/2013" e respectivos recibos (fls.273/299 do doc. SEI 017027216 e fls.01/07 do doc.SEI 017027290), a empresa apresentou comprovantes de transferências bancárias feitas da empresa TABARÉU EQUIP.SERVICE EIRELI para a empresa CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA (docs.SEI 054635194 e 055103399) em valores e datas não coincidentes com aqueles constantes dos recibos de fls.273/299 do doc. SEI 017027216 e fls.01/07 do doc.SEI 017027290, conforme evidencia a planilha do item 5.5 do relatório final.

O posterior lançamento do tributo pela Secretaria Municipal da Fazenda, com base em declaração de serviços prestados, apresentada pelo contribuinte, não se presta a atestar a efetiva prestação dos serviços ou convalidar negócio jurídico simulado, conforme ressaltou a Comissão Processante, com

fundamento nos princípios jurídicos "*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*" e "*non olet*" da tributação:

"Aplica-se, na hipótese, o princípio "non olet" da tributação, segundo o qual o tributo incide sobre qualquer manifestação de riqueza, independentemente da sua procedência ou validade jurídica. Referido princípio foi positivado no ordenamento brasileiro por meio do art.118, I, do Código Tributário Nacional (CTN), que determina que "a definição legal do fato gerador é interpretada abstraindo-se da validade jurídica dos atos efetivamente praticados pelos contribuintes. Ao direito tributário importa a relação econômica do negócio jurídico e não a atividade praticada pelo contribuinte e se o fato gerador da obrigação tributária é lícito ou ilícito. Além disso, o tributo não tem caráter de sanção e a sua incidência não legitima atividades ilícitas e nem tão pouco descaracteriza sua antijuridicidade. O lançamento do tributo com base em declaração de serviços prestados apresentada pelo contribuinte e que depois se constata inverídica, de modo algum pode ser usado para convalidar negócio jurídico simulado. Incide, na hipótese o princípio nemo auditur propriam turpitudinem allegans ("ninguém pode se beneficiar da própria torpeza")."

Finalmente, logrou a Comissão Processante demonstrar, com a juntada de documentos públicos e idôneos, que as empresas TABARÉU EQUIP.SERVICE EIRELI, CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA e LÓGICA SEGURANÇA E VIGILÂNCIA EIRELI integravam o mesmo Grupo Econômico Familiar, sendo administradas, de fato, por CLOBER TOLEDO, mediante a outorga de procurações públicas.

A única sócia da empresa TABARÉU EQUIP.SERVICE EIRELI, emissora do atestado de capacidade técnica falso, afirmou, nos autos da ação judicial nº 1011867-52.2014.8.26.0011, que seu genitor CLOBER TOLEDO "*muito embora não conste do contrato social das empresas é o cabeça e sócio de fato das sociedades empresárias*" (sic - fls.5 do doc. SEI 053191752).

Nos autos da reclamação trabalhista nº 0002401-41.2014.5.02.0085, movida em face das empresas CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA, COPSEG - SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA, CENTURION SERVIÇOS LTDA, ESPAÇO CAPITAL PARTICIPAÇÕES LTDA, VG PARTICIPAÇÕES EIRELI e LÓGICA SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA, a Sra. ÉRICA SILVA TOLEDO, única sócia da TABARÉU EQUIP.SERVICE EIRELI, afirma que era contratada da empresa CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA e prestou serviços como gerente financeira para todas as empresas que compunham o grupo econômico de 19/05/2004 a 30/04/2014 (fls.51/76 do doc. SEI 053191752). Logo, à época da emissão do atestado de capacidade técnica (02/2014) a única sócia da empresa TABARÉU (emissora do atestado) era na realidade funcionária da empresa CENTURION (beneficiária do atestado).

Como destacado no relatório final da Comissão Processante, a versão extraída da petição inicial da reclamação trabalhista vai ao encontro das declarações prestadas por SERGIO DA SILVA TOLEDO no presente PAR (doc.SEI 050305342):

"(...) que no imóvel da Rua MMDC só estavam instalados os escritórios administrativos da CENTURION, CENTURION SERVIÇOS e COPSEG; que salvo engano a empresa TABAREU, que era de propriedade de sua irmã, tinha sede neste endereço, mas não exercia qualquer atividade no local; que a empresa TABAREU não era prestadora de serviço, apenas administrava os próprios imóveis, (...) que sua irmã ÉRICA DA SILVA TOLEDO trabalhou nas empresas do Grupo CT, inclusive enquanto era sócia da empresa TABAREU, que era Diretora ou Gerente de algum departamento (durante uma boa época foi Diretora do Departamento Financeiro), que a senhora ÉRICA prestou serviços às empresas do Grupo CT até aproximadamente 2012, depois disso não mais; que durante o período em que prestou serviços, a senhora ÉRICA era funcionária registrada, mas não se recorda de qual das empresas do grupo(...)"

Quanto à empresa LÓGICA SEGURANÇA E VIGILÂNCIA EIRELI, esclareceu a Sra. ERICA SILVA TOLEDO na ação trabalhista que "**foi criada através de pessoas físicas, cujas são "laranjas" das demais reclamadas. Um dos sócios, Daniel Victor Russo, o qual é funcionário de Clober Toledo registrado na primeira reclamada, foi integrado nesta empresa como laranja em troca de pagamento de sua faculdade. Já a**

outra sócia, Sonia Regina Rozeira, é tia de Vivian Rozeira Toledo que é esposa de Clober Toledo" (fls. 56 do doc. SEI 053191752).

As informações extraídas das ações judiciais mostraram-se verossímeis diante da farta documentação acostada aos autos do presente PAR pela Comissão Processante, tais como a pesquisa realizada no CCS (Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional), nos autos da ação judicial nº 0103400-65.1995.5.02.0053, que constatou que CLOBER TOLEDO era o responsável pela movimentação da conta bancária da empresa CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA e as diversas procurações públicas outorgadas a CLOBER TOLEDO com amplos e irrestritos poderes para a prática de todos os atos de gestão, tanto da empresa TABARÉU EQUIP.SERVICE EIRELI, quanto das empresas CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA e LÓGICA SEGURANÇA E VIGILÂNCIA EIRELI.

A Sra. VALÉRIA MAIA CIPULLO RIBEIRO, que assinou o atestado de capacidade técnica como representante da empresa TABARÉU EQUIP.SERVICE EIRELI (fls.299/305 do doc. SEI 017027106), bem como o contrato de prestação de serviços apresentado nos autos do Pregão Eletrônico nº 292/2015 (fls.241/253 do doc. SEI 017027216), era pessoa de confiança de CLOBER TOLEDO, tendo recebido dele substabelecimentos parciais de procurações para representar as "off shores" SHOREVALE CONSULTANTS INC e SILVERWOOD MANAGEMENT INC na compra e venda de cotas da empresa ESPAÇO CAPITAL PARTICIPAÇÃO LTDA, conforme comprovam os documentos de fls.237/243 do doc. SEI 053192077.

O documento do doc. SEI 020189363 (fls.6) comprova, ainda, que VALÉRIA MAIA CIPULLO RIBEIRO é também contadora da empresa CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA.

A movimentação do patrimônio imobiliário do grupo, evidenciada pelas escrituras públicas constantes do doc. SEI 053192077, todas assinadas por CLOBER TOLEDO, também faz prova da centralização da gestão das empresas que compõem o grupo econômico de fato.

E, como destacou a Comissão Processante no relatório final:

"Embora não exista vedação legal para que uma empresa apresente atestado de capacidade técnica emitido por outra do mesmo grupo econômico, a doutrina e jurisprudência defendem que a aceitação do documento exige muita cautela, devendo se aferir se os serviços foram de fato prestados e se as empresas que integram o grupo econômico possuem autonomia administrativa, personalidade jurídica e patrimônio distintos. Em havendo, como na hipótese analisada nestes autos, centralização da administração no mesmo gestor de fato e confusão patrimonial, o documento não pode ser considerado válido, posto que a empresa não pode atestar a capacidade dela mesma."

Assim, diante da farta documentação acostada aos presentes autos de responsabilização de pessoa jurídica, conclui-se que as empresas LÓGICA SEGURANÇA E VIGILÂNCIA EIRELI e CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA agiram em conluio na concorrência simplificada da Contratação Emergencial nº 98/2015 e que o atestado de capacidade técnica fornecido pela empresa TABARÉU EQUIP.SERVICE EIRELI em favor da empresa CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA, e por esta apresentado na concorrência simplificada para contratação emergencial nº 78/2015 da Autarquia Municipal Hospitalar, bem como no pregão eletrônico nº 292/2015, é ideologicamente falso - não são verdadeiras as informações nele contidas, restando configurados os atos lesivos à Administração Pública previstos no art.5º, inciso IV, alíneas "a" e "d" da Lei Anticorrupção nº 12.846/2013.

Por fim, relativamente às infrações administrativas previstas na Lei nº 8.666/93, cuja apuração conjunta foi determinada na Portaria de Instauração do PAR (doc. SEI 017799796), acolho as conclusões da Comissão Processante no sentido de que está configurada a infração prevista no inciso II do art. 88 da Lei nº 8.666/93, devendo os autos serem encaminhados à autoridade competente para a aplicação da respectiva penalidade, nos termos do §7º do artigo 3º do Decreto 55.107/2014, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto nº 57.137/2016, vigente na data da instauração do presente processo administrativo de responsabilização.

IV – 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.” g.n.

Para apurar o valor da vantagem auferida pela pessoa jurídica, a Comissão Processante intimou a empresa para apresentar nestes autos as planilhas de composição de custos e formação de preços da proposta apresentada para o Contrato Emergencial nº 132/2015 (fls.59/65 do doc.SEI 017027926) e da proposta vencedora do Pregão Eletrônico nº 292/2015 (fls.239/241 do doc.SEI 017027106).

Diante da omissão da empresa em apresentar as planilhas e documentos solicitados, a Comissão Processante elaborou as planilhas do doc. SEI 056240852, concedendo à pessoa jurídica a oportunidade de impugná-las. Nas referidas planilhas foram comparados os valores unitários ofertados pela empresa CENTURION no Pregão Eletrônico nº 292/2015 (fls.239/241 do doc.SEI 017027106), com os valores unitários ofertados também pela CENTURION na Contratação Emergencial nº 78/2015 (fls.59/65 do doc.SEI 017027926) para os mesmos itens, respeitando-se os quantitativos previstos para a contratação emergencial.

A comparação evidencia que a CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA obteve na Contratação Emergencial nº 78/2015, com a prática do conluio e superfaturamento dos itens, uma vantagem indevida de pelo menos R\$ 1.279.473,08 (um milhão, duzentos e setenta e nove mil e quatrocentos e setenta e três reais e oito centavos) no período de seis meses. A rigor, a vantagem auferida pela empresa foi ainda maior, sendo esse o valor estimado mínimo, como ressaltou a Comissão Processante no relatório final:

“Esse, portanto, é o valor estimado mínimo da vantagem auferida pela empresa com a contratação emergencial precedida de conluio entre as participantes da concorrência simplificada. A rigor, se fôssemos aplicar, por analogia, a previsão do art.20, §§ 2º e 3º do Decreto Federal nº 8.420/2015, a vantagem auferida seria o valor integral do contrato emergencial, excluídos apenas os custos e despesas legítimos comprovadamente executados. Ao usar como parâmetro os preços ofertados pela própria CENTURION no Pregão nº 292/2015 - nos quais certamente está embutido o lucro da empresa - obtemos um valor de vantagem auferida inferior àquele que seria apurado se fôssemos excluir do valor total da contratação emergencial apenas os custos básicos, sem nenhuma margem de lucro.

Não obstante, tendo em vista que esta Comissão Processante desconhece o valor dos custos básicos da contratação ou a margem de lucro obtida pela empresa, e considerando que os preços ofertados no Pregão nº 292/2015 pela CENTURION foram os menores do certame após a fase de lances e que a licitação ocorreu em ambiente de verdadeira competição, entendemos que o parâmetro utilizado é justo e suficiente para o cálculo da vantagem auferida pela pessoa jurídica na contratação emergencial, para fins de determinar o piso (limite mínimo) da multa, nos moldes do art.6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013.

Impossível, por outro lado, estimar a vantagem auferida ou pretendida pela pessoa jurídica com a apresentação do atestado de capacidade técnica ideologicamente falso. De acordo com as informações constantes do Processo Administrativo do Pregão Eletrônico nº292/2015, diante do impasse gerado pelo recurso administrativo interposto pela empresa SEAL SEGURANÇA ALTERNATIVA EIRELI e das dúvidas quanto à idoneidade do atestado de capacidade técnica apresentado pela CENTURION, a assessoria jurídica da Autarquia Hospitalar Municipal entendeu por bem desconsiderá-lo, ressaltando que os demais atestados apresentados pela empresa supriam as exigências do edital (fls.26/27 do doc.SEI 017027290)”.

Ressalta-se, neste ponto, que o conceito de vantagem auferida previsto na LAC para fins de cálculo do piso da multa aplicável, **não se confunde com o de prejuízo ou dano ao Erário**, como insiste a interessada em suas alegações finais.

Sintetizando o conceito exposto no art.20 do Decreto Federal nº 8.420/2015, que regulamenta a LAC no âmbito da Administração Pública Federal, e o entendimento da Procuradoria Geral do Município de São Paulo exposto no parecer ementado sob o nº 12.075, vantagem auferida é todo o lucro obtido pela pessoa jurídica com a prática do ato ilícito, somado, se o caso, com o valor da vantagem indevida prometida ou dada a agente público ou terceiros a ele relacionados.

Como exemplificou a Comissão Processante ao afastar o argumento 18 da defesa no relatório final, *“a empresa pode ter auferido vantagem com o ato ilícito, sem que haja dano efetivo ao erário, como na hipótese, por exemplo, em que há fraude na licitação e a empresa sagra-se vencedora em razão da fraude praticada e em detrimento das demais participantes ou dos princípios norteadores da licitação pública, mas não há sobrepreço no contrato firmado”*.

Assim, correta a multa administrativa proposta pela Comissão que ponderou e sopesou adequadamente, em sua análise:

1. O valor mínimo (piso) da multa aplicável, considerando a estimativa feita da vantagem auferida como decorrência de um dos ilícitos praticados (fraude à licitação mediante ajuste ou combinação), no valor total de R\$1.279.473,08 (um milhão, duzentos e setenta e nove mil e quatrocentos e setenta e três reais e oito centavos);

2. As agravantes da consumação, da gravidade da infração, à luz do bem jurídico e interesse social tutelados, da vantagem auferida, da lesão ao patrimônio público, do efeito negativo produzido pelas infrações e do valor do contrato firmado entre a Autarquia Hospitalar Municipal e a empresa indiciada em razão da prática do conluio, bem como a ausência de cooperação da defesa para a apuração das infrações e de mecanismos e procedimentos internos de integridade (que a pessoa jurídica poderia ter trazido aos autos);

3. Adotou parâmetro proporcional e razoável, relativamente ao quantum da multa administrativa, fixado em R\$ 1.298.665,18 (um milhão, duzentos e noventa e oito mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e dezoito centavos), correspondente ao valor da vantagem auferida, acrescida do percentual de 1,5% em razão das agravantes configuradas, apto a atender os critérios estipulados pelos artigos 21 e 22, §§ 1º e 3º, do Decreto Municipal nº 55.107/2014, tendo sido proposto um valor suficiente para desestimular futuras infrações.

Também acolho a sugestão da Comissão Processante, de publicação extraordinária da decisão condenatória, às expensas da pessoa jurídica, na forma como prevista no art. 6º, II e § 5º, da Lei 12.846/13, em razão de seu caráter inibitório da reiteração de práticas contrárias ao interesse público e violadoras da ordem jurídica.

Finalmente, relativamente às infrações administrativas previstas na Lei nº 8.666/93, entendo que a pessoa jurídica CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 67.668.194/0001-79, não possui idoneidade para contratar com a Administração Pública em virtude dos atos ilícitos praticados (art.88, III da Lei nº 8.666/93). Entretanto, tendo em vista que o presente PAR foi instaurado antes da edição do Decreto Municipal nº 59.496/2020, que alterou o § 8º do art.3º do Decreto Municipal nº 55.107/2014, referida questão deverá ser submetida ao julgamento da autoridade competente, conforme redação do § 9º do art.3º do Decreto Municipal nº 55.107/2014, vigente à época da instauração do presente PAR.

V – DISPOSITIVO

Ante o exposto, CONDENO a pessoa jurídica CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 67.668.194/0001-79, ao pagamento de multa no valor de R\$ 1.298.665,18 (um milhão, duzentos e noventa e oito mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e dezoito centavos), correspondente ao valor da vantagem auferida, acrescida do percentual de 1,5% em razão das agravantes configuradas, e publicação extraordinária da decisão condenatória, às suas expensas, em razão da prática de atos lesivos previstos no art. 5º, inciso IV, alíneas "a" e "d" da Lei Federal nº 12.846/2013, com fundamento no artigo 6º, incisos I e II, e §4º da Lei Federal nº 12.846/2013 e nos artigos 21 e 22, §§1º e 3º, todos do Decreto Municipal nº 55.107/2014.

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

a) expedição de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo, para remessa de cópia integral do presente, nos termos do artigo 15 da Lei Federal nº 12.846/2013;

b) expedição de ofício à Secretaria Municipal de Saúde, com cópia integral do presente, para decidir a respeito das infrações administrativas à Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nos termos do § 9º do art.3º do Decreto Municipal nº 55.107/2014, com a redação vigente na data da instauração do presente processo administrativo de responsabilização bem como providências de ressarcimento ao Erário, com a reparação integral dos danos comprovadamente causados, a teor do que estabelece o artigo 6º, §2º da Lei 12846/13;

c) intimação da pessoa jurídica CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 67.668.194/0001-79, para pagamento da multa administrativa, no prazo de 30 (trinta) dias, no valor de R\$ 1.298.665,18 (um milhão, duzentos e noventa e oito mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e dezoito 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.

Para os fins do artigo 23, parágrafo único, do Decreto Municipal nº 55.107/2014, segue extrato da decisão condenatória em anexo (Anexo Único).

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

Publique-se e intime-se

DANIEL FALCÃO

CONTROLADOR GERAL

ANEXO ÚNICO

EXTRATO DE DECISÃO CONDENATÓRIA PROFERIDA EM PROCESSO DE RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE PESSOA JURÍDICA COM BASE NA LEI ANTICORRUPÇÃO

PROCESSO SEI 6067.2019/0009512-4

Por decisão do Senhor Controlador Geral do Município de São Paulo publicada no Diário Oficial da Cidade de São Paulo de/..... /....., CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 67.668.194/0001-79 foi condenada ao pagamento de multa no valor de R\$ 1.298.665,18 (um milhão, duzentos e noventa e oito mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e dezoito centavos), correspondente ao valor da vantagem auferida, acrescida do percentual de 1,5% em razão das agravantes configuradas, e publicação extraordinária da decisão condenatória, às suas expensas, em razão da prática de atos lesivos previstos no art. 5º, inciso IV, alíneas ‘a’ e ‘d’ da Lei Federal nº 12.846/2013, com fundamento no artigo 6º, incisos I e II, e §4º da Lei Federal nº 12.846/2013 e nos artigos 21 e 22, §§1º e 3º, todos do Decreto Municipal nº 55.107/2014

São Paulo, 23 de maio de 2022



Daniel Falcão
Controlador(a) Geral do Município
Em 13/07/2022, às 13:42.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **064033420** e o código CRC **4FF99FB5**.

Referência: Processo nº 6067.2019/0009512-4

SEI nº 064033420



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

PROCESSO 6067.2019/0009512-4

Decisão CGM/GAB Nº 070141866

Processo: 6067.2019/0009512-4

Interessada: CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 67.668.194/0001-79

Assunto: Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica. Infrações configuradas. Proposta de aplicação de multa de R\$1.298.665,18 (um milhão, duzentos e noventa e oito mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e dezoito centavos), e publicação extraordinária da decisão condenatória, em razão da prática de atos lesivos previstos no art. 5º, inciso IV, alíneas "a" e "d" da Lei Federal nº 12.846/2013, com fundamento no artigo 6º, incisos I e II, e § 4º da Lei Federal nº 12.846/2013 e nos artigos 21 e 22, §§ 1º e 3º, ambos do Decreto Municipal nº 55.107/2014.

DECISÃO:

Irresignada com a decisão proferida no presente PAR, publicada no DOC de 28/07/2022 (SEI 067917204 e 067918036), a interessada interpôs o presente recurso administrativo (SEI 069284551).

A decisão contestada determinou a condenação da empresa ao pagamento de **multa administrativa de R\$ 1.298.665,18 (um milhão, duzentos e noventa e oito mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e dezoito centavos)**, correspondente ao valor da vantagem auferida, acrescida do percentual de 1,5% em razão das agravantes configuradas, e publicação extraordinária da decisão condenatória, às suas expensas, em razão da prática de atos lesivos previstos no art. 5º, inciso IV, alíneas "a" e "d" da Lei Federal nº 12.846/2013, com fundamento no artigo 6º, incisos I e II, e §4º da Lei Federal nº 12.846/2013 e nos artigos 21 e 22, §§1º e 3º, todos do Decreto Municipal nº 55.107/2014.

O recurso administrativo foi protocolizado em 18 de agosto de 2022 por correio eletrônico à Corregedoria Geral do Município (069284639), sendo, portanto, tempestivo à luz do disposto no artigo 18 do Decreto Municipal nº 55.107/2013, o qual prevê o prazo de 15 dias para interposição de pedido do recurso, que deverá ser dirigido ao Controlador Geral, podendo este reconsiderar sua decisão.

Assim, deve ser conhecido o pedido de reconsideração.

No entanto, no mérito, melhor sorte não socorre à recorrente, na medida em que não se desincumbiu de comprovar de forma inequívoca o desacerto da decisão guerreada. Demais disso, a maioria das questões alegadas já foram objeto de discussão no curso processual. Se todas as propostas da Comissão foram acolhidas pela decisão foi porque estavam em conformidade com as provas produzidas nos presentes autos.

No recurso apresentado, preliminarmente, a recorrente alegou a nulidade do procedimento por violação ao devido processo legal, a obtenção de documento sigiloso e afronta ao princípio da publicidade.

Todavia, não há nulidade em virtude de quebra, em tese, de sigilo fiscal, já que a informação do faturamento bruto e impostos pagos no exercício anterior ao da instauração do Processo Administrativo de Responsabilização é necessária para o cálculo da multa, como preceitua o artigo 6º, inciso I, da Lei Federal nº 12.846/2013. Ademais, o art. 198, §1º, inciso II do Código Tributário Nacional autoriza expressamente a transferência de sigilo fiscal da Receita para a Administração Pública quando instaurado processo administrativo para investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, como já exposto na decisão condenatória. Portanto, não há ilegalidade ou nulidade decorrente da solicitação à Receita Federal de informações fiscais da pessoa jurídica envolvida nas irregularidades sob apuração nestes autos.

Quanto à violação do princípio da publicidade, tal tese não merece acolhimento, como já enfrentado na decisão condenatória e no Relatório da Comissão Processante, visto que a prorrogação deste PAR se deu em consonância com o parágrafo único do artigo 6º do Decreto municipal nº 55.107/2014 e do artigo 10, §§3º e 4º da Lei Anticorrupção (Lei Federal nº 12.846/2013) (*infra*). Portanto, foi obedecido ao princípio da legalidade na prorrogação do presente, não sendo a publicação no Diário Oficial da Cidade de São Paulo requisito legal para a validade do ato.

Art. 6º A comissão processante deverá concluir o processo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data da publicação do ato que a instituir e, ao final, apresentar relatórios sobre os fatos apurados e eventual responsabilidade da pessoa jurídica, sugerindo, de forma motivada, as sanções a serem aplicadas.

Parágrafo único. O prazo previsto no “caput” deste artigo poderá ser prorrogado, sucessivamente, de ofício ou por solicitação da comissão processante, mediante ato fundamentado da autoridade instauradora, que considerará, entre outros motivos, o prazo decorrido para a solicitação de informações ou providências a outros órgãos ou entidades públicas, a complexidade da causa e demais características do caso concreto.

Art. 10. O processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica será conduzido por comissão designada pela autoridade instauradora e composta por 2 (dois) ou mais servidores estáveis.

§ 3º A comissão deverá concluir o processo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da data da publicação do ato que a instituir e, ao final, apresentar relatórios sobre os fatos apurados e eventual responsabilidade da pessoa jurídica, sugerindo de forma motivada as sanções a serem aplicadas.

§ 4º O prazo previsto no § 3º poderá ser prorrogado, mediante ato fundamentado da autoridade instauradora.

Nesse sentido, há entendimento do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal sobre o tema:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CARGO EM COMISSÃO. PRO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CONVERSÃO DA EXONERAÇÃO EM DESTITUIÇÃO DO CARGO. COMISSÃO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. NÃO OCORRÊNCIA. NULIDADES CONSTATADAS. NECESSIDADE DE INSTRUÇÃO PROBATÓRIA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELI DESTITUIÇÃO DO CARGO. SUBSUNÇÃO DOS FATOS APURADOS AOS TIPOS LEGAIS. VINCULADO. SEGURANÇA DENEGADA. IDENTIFICAÇÃO DA CONTROVÉRSIA.

(...) VÍCIOS NAS PRORROGAÇÕES DO PRAZO DE CONCLUSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR 6. O impetrante alega que foram estipulados 60 dias para a conclusão do PAD, mas a sua prorrogação somente ocorreu 12 dias após findo o prazo e que as sucessivas prorrogações carecem de motivação.

7. As sucessivas prorrogações de prazo para conclusão do Processo Administrativo Disciplinar

não são, por si sós, causa de nulidade do procedimento. Ademais, a extrapolação do prazo de conclusão do processo disciplinar previsto no art. 152 da Lei 8.213/1991 não constitui nulidade, salvo se comprovado prejuízo à defesa, à luz do princípio pas de nullite sans grief. Alinhados com essa compreensão: MS 22.200/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, DJe 6.9.2019; MS 17.727/DF, Rel. Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 1º.7.2015; MS 16.192/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 18.4.2013; MS 15.687/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 18.11.2011; AgRg nos EDcl no RMS 30.468/PE, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, DJe 19.9.2012; RMS 28.968/MT, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, DJe 3.8.2009. 8. Na hipótese dos autos, a parte impetrante não invoca nenhum prejuízo à sua defesa, não podendo, no sistema de nulidade do direito brasileiro, atribuir-se a pecha de nulidade a uma estrita irregularidade formal, que não causa prejuízo algum ao direito dos sujeitos envolvidos, a que a lei não atribui expressamente o destino da invalidade jurídica. (...)

CONCLUSÃO 17. Mandado de Segurança denegado.

(SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, MS 24.672/DF, Relator: Min. HERMAN BENJAMIN, PRIM SEÇÃO, julgado em 10/06/2020, DJe: 05/08/2020, MANDADO DE SEGURANÇA 2018/0263128).

"HABEAS CORPUS. PROCESSO PENAL. PRESUNÇÃO HOMINIS. POSSIBILIDADE. INDÍCIOS. AI PARA LASTREAR DECRETO CONDENATÓRIO. SISTEMA DO LIVRE CONVENCIMENTO MOTIVADO. REAPRECIÇÃO DE PROVAS. DESCABIMENTO NA VIA ELEITA. ELEVADA QUANTIDADE DE DEDUTIVAS. APREENDIDA. CIRCUNSTÂNCIA APTA A AFASTAR A MINORANTE PREVISTA NO ART. 33, § 4º DA LEI Nº 11.343/06, ANTE A DEDICAÇÃO DO AGENTE A ATIVIDADES CRIMINOSAS. ORDEM DENEGADA.

1. O princípio processual penal do favor rei não ilide a possibilidade de utilização de presunções hominis ou facti, pelo juiz, para decidir sobre a procedência do ius puniendi, máxime porque o Código de Processo Penal prevê expressamente a prova indiciária, definindo-a no art. 239 como "a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias". Doutrina (LEONE, Giovanni. Trattato di Diritto Processuale Penale. v. II. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1961. p. 161-162). Precedente (HC 96062, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 06/10/2009, DJe-213 DIVULG 12-11-2009 PUBLIC 13-11-2009 EMENT VOL-02382-02 PP-00336).

2. O julgador pode, através de um fato devidamente provado que não constitui elemento do tipo penal, mediante raciocínio engendrado com supedâneo nas suas experiências empíricas, concluir pela ocorrência de circunstância relevante para a qualificação penal da conduta.

(...)

(SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, HC 103118, Relator Min. Luiz Fux, DJE 16/04/2012) g.n.

No presente, não houve desvio de caminho da investigação, afastando-se das causas que fundamentaram a instauração do presente Processo Administrativo de Responsabilização, ao contrário do que afirma a Recorrente. Como já afirmado na decisão condenatória, a produção de provas pela Comissão Processante, para a correta elucidação dos fatos em face dos quais a empresa se defende, está expressamente prevista no art. 12 do Decreto Municipal nº 55.107/2014.

Ao contrário do que defende a pessoa jurídica em suas alegações finais, a imputação do presente PAR não se fundamenta no prejuízo potencial apurado pela equipe de auditoria em um dos itens da contratação (locação de equipamentos). O próprio conceito de prejuízo potencial nos remete ao dano que demanda melhor apuração e comprovação, e que se contrapõe ao conceito de prejuízo efetivo, aquele que está materialmente comprovado e numericamente apurado.

À pessoa jurídica foram imputadas, no presente Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica, a prática de conluio em contratação emergencial e apresentação de atestado de capacidade técnica falso, infrações previstas no art. 5º, inciso IV, alíneas "a" e "d" da LAC.

Ademais, não há que falar de atipicidade das condutas ou inaplicabilidade da Lei nº 12.846/2014 às contratações decorrentes de dispensa ou inexigibilidade de licitação, bem como à concorrência simplificada que antecede a contratação emergencial. Como destacou a Comissão Processante em seu relatório final e foi reiterado na decisão condenatória, o termo "licitações e contratos" previsto no inciso IV do artigo 5º da Lei Anticorrupção tem sentido amplo e estão sob sua égide tanto a concorrência simplificada que antecede a contratação emergencial, quanto o próprio contrato. De acordo com o destacado no relatório final:

"Importante ressaltar, aqui, a valiosa observação constante do parecer da PGM/SP: "do ponto de vista do combate às fraudes e à corrupção, qual seria a diferença entre a situação de duas empresas que agem em conluio em uma licitação ou de duas entidades em conluio em um chamamento público? Em ambos os casos, há tentativa de frustrar o caráter competitivo do certame, fraudando o procedimento público de seleção".

Transportando-se a observação para a hipótese destes autos de responsabilização, não há diferença entre o conluio em uma licitação e o conluio na concorrência simplificada que antecede a contratação emergencial.

Ao contrário do raciocínio desenvolvido pela defesa, nas contratações emergenciais por dispensa de licitação é que o exercício de controle e monitoramento se faz ainda mais importante para combater a corrupção e as fraudes em contratos públicos".

Nessa passo, a decisão se posicionou "conforme sua própria jurisprudência" porque é assim determina a legislação municipal. A Procuradoria Geral do Município é o órgão jurídico máximo da Administração Pública e tem autonomia técnica para definir a orientação jurídica do Poder Executivo (ex vi artigo 3º c.c. artigo 4º, parágrafo único, do Decreto 57263/16). E ainda que o parecer trate de MROSC da decisão é fácil compreender que o precedente administrativo foi citado para demonstrar que em qualquer contratação pública poderá haver infração à Lei Anticorrupção. Com efeito, ao contrário do raciocínio desenvolvido pela defesa, são nas contratações emergenciais por dispensa de licitação é que se faz mais necessária a aplicação da legislação em referência para combater fraudes e corrupção.

Não existe função de "rechaçar as alegações" pois nada apresentado era indiscutível, como quer fazer crer o recorrente.

As provas produzidas neste Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica sob o crivo do contraditório, são suficientes e hábeis para demonstrar a ocorrência de conluio entre as empresas LÓGICA SEGURANÇA E VIGILÂNCIA EIRELI e CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA por ocasião da concorrência simplificada para contratação emergencial nº 78/2015 da Autarquia Municipal Hospitalar, que deu origem ao contrato emergencial nº 132/2015 (i), bem como que a empresa CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA apresentou na concorrência simplificada para contratação emergencial nº 78/2015 da Autarquia Municipal Hospitalar, bem como no curso do procedimento do pregão eletrônico nº 292/2015, atestado de capacidade técnica ideologicamente falso, emitido pela TABARÉU EQUIP. SERVICE EIRELI (ii), de modo que, considerando que a recorrente reiteirou suas alegações, ficam reiterados todos os termos da decisão ora recorrida.

Por fim, vale reiterar que a conclusão do E. Tribunal de Contas foi a de que não haviam provas suficientes na representação apresentada para concluir-se que o atestado apresentado era falso. E foi essa conclusão que foi acompanhada pelo Procurador da Fazenda Municipal como está claríssimo em sua manifestação citada pela recorrente como se isto lhe fosse favorável.

No mesmo sentido, não há nos autos qualquer documento hábil a demonstrar que o Inquérito Civil nº 828/2016 (docs. SEI 017009768, 017009788 e 017009817) tenha sido arquivado pelo Ministério Público

de São Paulo com a conclusão definitiva de que as informações lançadas no atestado de capacidade técnica emitido pela TABARÉU EQUIP.SERVICE EIRELI em favor da CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA eram verídicas.

Por fim, também mantenho a multa administrativa fixada em R\$ 1.298.665,18 (um milhão, duzentos e noventa e oito mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e dezoito centavos), correspondente ao valor da vantagem auferida, acrescida do percentual de 1,5% em razão das agravantes configuradas, apta a atender os critérios estipulados pelos artigos 21 e 22, §§ 1º e 3º, do Decreto Municipal nº 55.107/2014, com parâmetro proporcional e razoável, visto que calculada computando-se as agravantes da consumação, da gravidade da infração, à luz do bem jurídico e interesse social tutelados, da vantagem auferida, da lesão ao patrimônio público, do efeito negativo produzido pelas infrações e do valor do contrato firmado entre a Autarquia Hospitalar Municipal e a empresa indiciada em razão da prática do conluio, bem como a ausência de cooperação da defesa para a apuração das infrações e de mecanismos e procedimentos internos de integridade, não havendo atenuantes a serem sopesadas no caso concreto.

A publicação extraordinária da decisão condenatória, às expensas da pessoa jurídica, na forma como prevista no art. 6º, II e § 5º, da Lei 12.846/13, tem caráter inibitório da reiteração das práticas contrárias ao interesse público e violadoras da ordem jurídica, o que foi corretamente determinado nestes autos.

Ademais, quanto às infrações previstas nos incisos II e III do art. 88 da Lei nº 8.666/93, o raciocínio da recorrente no sentido de que seria inaplicável na hipótese destes autos porque não houve procedimento licitatório em razão da dispensa também não se sustenta. O *caput* do art. 88 da Lei nº 8.666/93 é expresso ao determinar a aplicação das sanções dos incisos III e IV do art. 87 às empresas que se enquadrem em uma das hipóteses de seus incisos em razão dos contratos regidos pela Lei nº 8.666/93, como é o caso da contratação emergencial por dispensa de licitação prevista no art. 24, inc. IV.

Quanto à penalidade disposta no artigo 88, II da Lei 8666/93, mantenho decisão, devendo ser os autos encaminhados à autoridade competente para a aplicação da respectiva penalidade, nos termos do §7º do artigo 3º do Decreto 55.107/2014, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto nº 57.137/2016, vigente na data da instauração do presente processo administrativo de responsabilização.

Entretanto, tendo em vista a redação do § 9º do art.3º do Decreto Municipal nº 55.107/2014, vigente à época da instauração do presente PAR, mantenho a decisão de submeter ao julgamento da autoridade competente a questão da inidoneidade para contratar com a Administração Pública (artigo 88, III da Lei 8666/93).

A decisão recorrida, portanto, foi prolatada consoante ao disposto nos artigos citados, haja vista que restam suficientes as provas de que a recorrente tenha incorrido em grave irregularidade, acarretando prejuízos ao Município.

Ante o exposto, mantenho a condenação da pessoa jurídica CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 67.668.194/0001-79, ao pagamento de **multa no valor de R\$ 1.298.665,18 (um milhão, duzentos e noventa e oito mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e dezoito centavos)**, correspondente ao valor da vantagem auferida, acrescida do percentual de 1,5% em razão das agravantes configuradas, e publicação extraordinária da decisão condenatória, às suas expensas, em razão da prática de atos lesivos previstos no art. 5º, inciso IV, alíneas "a" e "d" da Lei Federal nº 12.846/2013, com fundamento no artigo 6º, incisos I e II, e §4º da Lei Federal nº 12.846/2013 e nos artigos 21 e 22, §§1º e 3º, todos do Decreto Municipal nº 55.107/2014.

Publique-se e intime-se.

Após, remeta-se ao Excelentíssimo Prefeito do Município de São Paulo, com base no inciso I, parágrafo 1º do artigo 18 do Decreto nº 55.107/2014.

DANIEL FALCÃO

Controlador Geral do Município



Daniel Falcão
Controlador(a) Geral do Município

Em 10/10/2023, às 13:09.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **070141866** e o código CRC **BCBED8D1**.



Atos do Executivo nº 688039
Disponibilização: 15/12/2023
Publicação: 15/12/2023

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

GABINETE DO PREFEITO

Despachos do Prefeito

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Sé - São Paulo/SP - CEP 01002-000

Telefone:

Processo: 6067.2019/0009512-4

Interessado: CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA EIRELI (Adv. Marco Antonio Pereira – OAB/204.876)

Assunto: Aplicação de penalidade – Responsabilização de pessoa jurídica – Lei Federal 12.846/13 – Recurso Hierárquico.

DESPACHO:

I – À vista dos elementos contidos no presente processo, em especial a manifestação da Assessoria Jurídica deste Gabinete (092553739), que adoto como razão de decidir, RECEBO o recurso interposto por **CENTURION SEGURANÇA E VIGILÂNCIA EIRELI** no mérito, **NEGO-LHE PROVIMENTO**, mantendo, por consequência, as penalidades aplicadas pelo senhor Controlador Geral do Município por meio do Despacho contido no doc. 064033420 e confirmadas pela Decisão de doc. 070141866, por seus próprios e bem lançados fundamentos, uma vez que não foram apresentados quaisquer fatos ou fundamentos jurídicos capazes de infirmar a legalidade da punição e das medidas questionadas.

II – Publique-se, encaminhando-se a seguir os autos à CGM-G para as demais providências.

RICARDO NUNES

Prefeito



Ricardo Luis Reis Nunes

Prefeito(a)

Em 12/12/2023, às 19:26.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **092938016** e o código CRC **39D83B08**.

6067.2019/0009512-4

092938016v2