



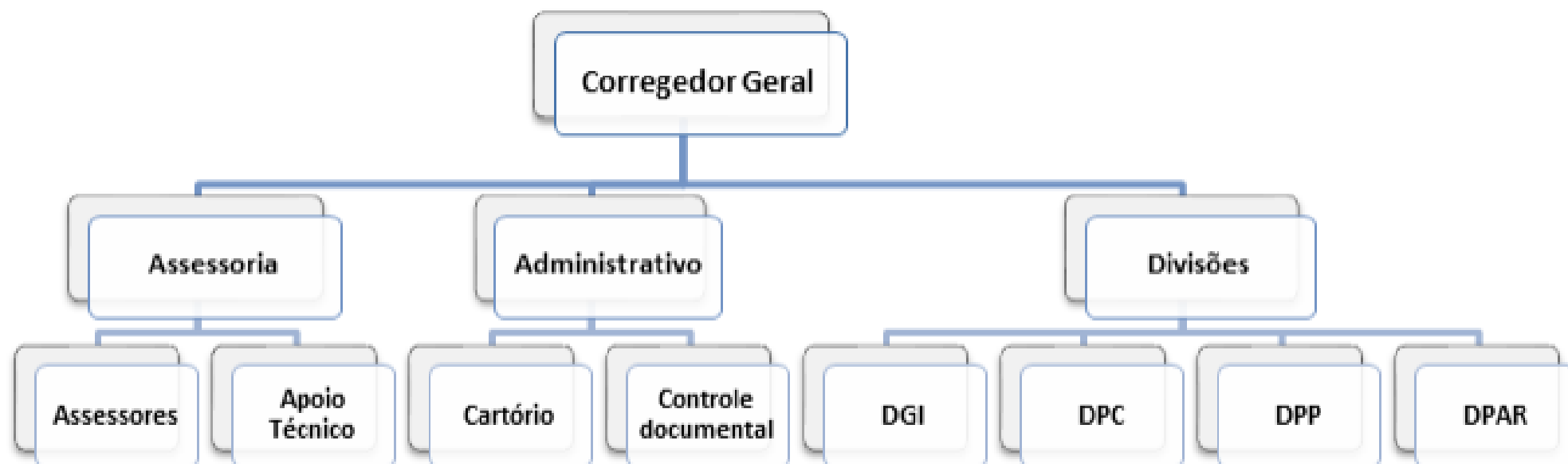
CIDADE DE
SÃO PAULO
CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO
CORREGEDORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Casos práticos da lei anticorrupção

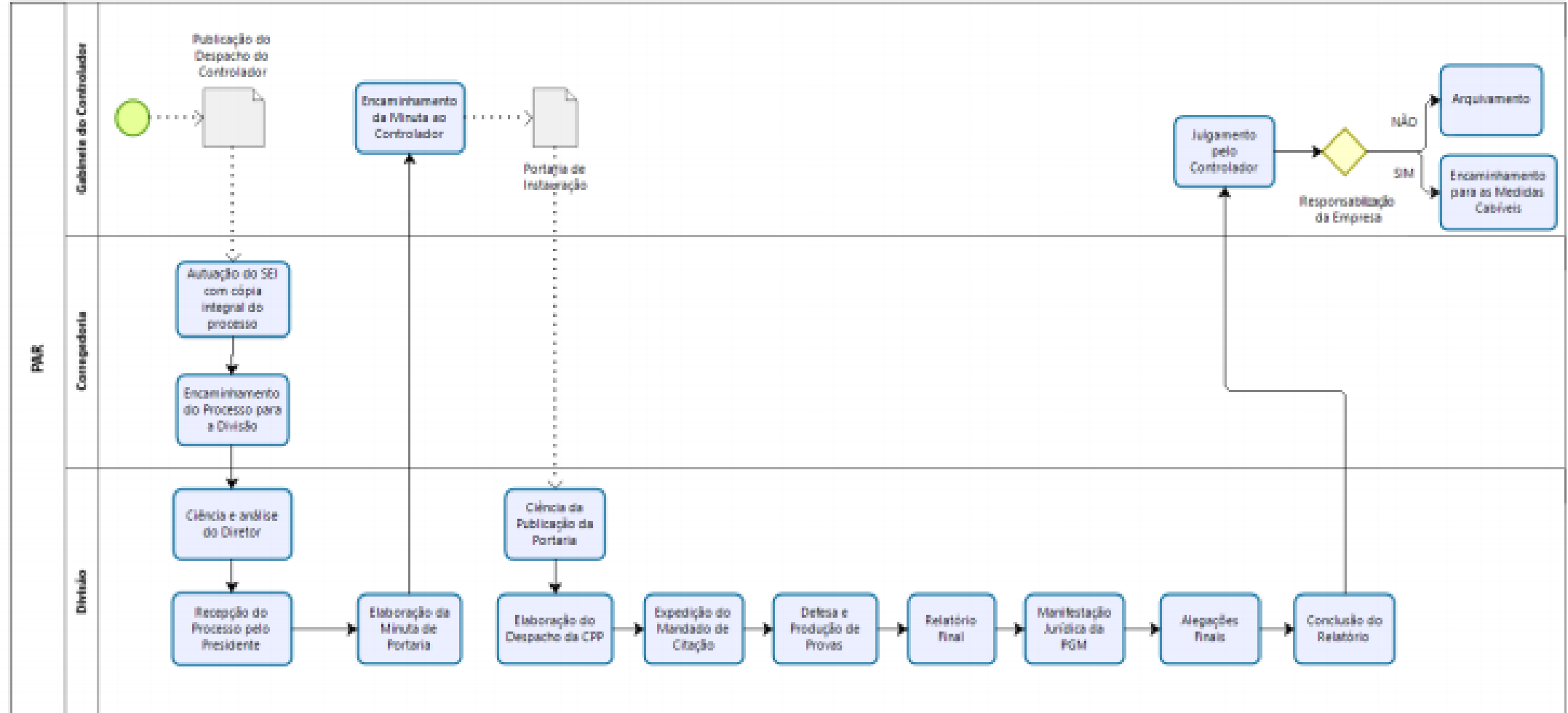
Conluio entre empresas em licitações e fraudes nas parcerias com as entidades do Terceiro Setor



Estrutura e organograma



Fluxo do PAR



LEGISLAÇÃO ANTICORRUPÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

- Decreto nº 55.107, de 13 de maio de 2014 – regulamentou no Município de São Paulo a Lei Federal nº 12.846/2013, disciplinando o processo administrativo destinado à apuração da responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública Municipal Direta e Indireta.
- A Controladoria Geral do Município passa a ser o órgão responsável pela instauração da sindicância e do processo administrativo destinado a apurar a responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública Municipal Direta e Indireta, nos termos da [Lei Federal nº 12.846, de 2013](#).

LEGISLAÇÃO ANTICORRUPÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

- Decreto nº 57.137, de 18 de julho de 2016 – alterou o Decreto nº 55.107/2014 para prever a instrução conjunta da apuração de responsabilidade pela prática de potencial infração tipificada na Lei Federal nº 8.666/93 (antiga lei de licitações) e na Lei Federal nº 10.520/2002 (lei do pregão), que pudesse se inserir também no campo de abrangência da Lei nº 12.846/2023.
- O Decreto nº 57.137/2016 também alterou a redação do art. 5º do Decreto nº 55.107/2014 para possibilitar a aplicação de medidas cautelares no PAR, como a suspensão dos efeitos do ato ou processo relacionado ao objeto da investigação; e a determinação aos órgãos e entidades da Administração Municipal de não contratarem com a pessoa jurídica investigada.

LEGISLAÇÃO ANTICORRUPÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

- Decreto nº 59.496, de 8 de junho de 2020 – estabelece a competência do Controlador Geral do Município para decidir tanto sobre as questões relativas à [Lei Federal nº 12.846, de 2013](#), quanto sobre as infrações administrativas à [Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), e à [Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002](#), em casos de apuração conjunta.
- O Decreto nº 59.496/2020 também criou na estrutura da Corregedoria Geral do Município a Divisão de Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica, diante do aumento do número de processos administrativos de responsabilização de pessoa jurídica.

LEGISLAÇÃO ANTICORRUPÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

- Portaria Conjunta CGM/PGM N° 01/20, de 21 de Fevereiro de 2020 - definiu os procedimentos para celebração do Acordo de Leniência de que trata a [Lei Federal no 12.846, de 1º de agosto de 2013](#), regulamentada pelo [Decreto Municipal no 55.107, de 13 de maio de 2014](#), no âmbito da Controladoria Geral do Município (CGM), com a participação da Procuradoria Geral do Município (PGM).
- Portaria nº 50/2022/CGM – regulamentou o Cadastro Municipal de Empresa Punidas, estabelecendo que as informações relativas às sanções aplicadas com base na [Lei Federal nº 12.846/2013](#) pela Controladoria Geral do Município são reunidas e publicadas no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP).

LEGISLAÇÃO ANTICORRUPÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

- Instrução Normativa Controladoria Geral do Município - CGM Nº 2 de 30 de maio de 2023 - regulamentou o procedimento de julgamento antecipado dos processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas instaurados pela Controladoria Geral do Município, a fim de regulamentar o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942).

BALANÇO DA ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO NOS 10 ANOS DA LEI ANTICORRUPÇÃO

- Processos administrativos de responsabilização de pessoa jurídica instaurados – PAR : 136
- Processos com decisão do Controlador Geral: 86
- Decisões condenatórias: 81
- Decisões absolutórias: 05
- Multas impostas: R\$ 15.873.266,65
- Multas pagas: R\$ 1.613.750,19

Caso prático nº 1 – fraudes em licitações praticadas por pessoas jurídicas do mesmo grupo econômico

- No caso examinado, a fraude consistiu em burlar o tratamento diferenciado concedido às micro e pequenas empresas em contratações públicas (arts. 47 e 48 da LC nº 123/06), frustrando o caráter competitivo dos lotes destinados exclusivamente a essas categorias.
- A empresa “mãe” do grupo econômico controlava outras duas “empresas de fachada”, enquadradas como empresas de pequeno porte, e, por intermédio delas, participava e disputava lotes em licitações destinadas exclusivamente a essas categorias de empresas, além de concorrer nos certames de livre participação.

O processo de investigação

- O processo foi precedido de uma sindicância instaurada para apurar possíveis irregularidades na aquisição de guias de concreto, bem como falhas na fiscalização do contrato respectivo, celebrado entre a empresa controladora do grupo econômico e a Superintendência das Usinas de Asfalto, unidade vinculada à Secretaria Municipal das Subprefeituras.
- A investigação possuía três objetivos: a) apurar irregularidades na contratação e eventuais danos ao erário; b) detectar e identificar faltas funcionais dos servidores envolvidos na fiscalização do contrato; e c) investigar eventuais atos lesivos praticados pela contratada.

O processo de investigação

No curso da Sindicância foi apurado que:

- Das 45.600 guias de concreto adquiridas e pagas, apenas 11.478 teriam sido aplicadas em serviços de manutenção e conservação dos logradouros públicos;
- Os atestes de recebimento das guias de concreto apostos nas notas fiscais apresentadas pela empresa eram ideologicamente falsos (os servidores que atestaram o recebimento jamais presenciaram a entrega de qualquer guia);
- Embora o contrato previsse um período de 6 meses para o fornecimento das guias, todas as notas fiscais foram emitidas em apenas dois meses, com a solicitação de pagamento integral antes da entrega dos materiais;

O processo de investigação

- A empresa “mãe”, detentora do contrato investigado, possuía objeto social semelhante e sócios em comum com as empresas de pequeno porte que também era fornecedoras da PMSP;
- As empresas tinham o mesmo procurador ou representante legal em diversos certames promovidos pela Secretaria Municipal de Subprefeituras;
- No endereço das sedes das empresas de pequeno porte informados à JUCESP existiam apenas um terreno e uma casa simples, sem estabelecimento compatível com a produção ou comercialização de materiais para construção ou conservação; e
- Todas as Atas de Registro de Preços decorrentes dos pregões eletrônicos analisados, das quais se sagraram vencedoras as empresas investigadas, foram assinadas pelo mesmo representante, ora como sócio, ora como procurador.

Principais evidências colhidas

- Dados existentes no site da Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo – BEC/SP e no site E-Negócios da Prefeitura Municipal de São Paulo, extraindo indícios de que a empresa “mãe” teria se utilizado das empresas de pequeno porte pertencentes ao grupo econômico;
- Análise dos processos de contratação e fiscalização;
- Depoimentos de servidores;
- Informações extraídas do *Google Street View*;
- Dados da BEC/SP (Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo) informaram que as empresas investigadas participaram dos Pregões Eletrônicos analisados utilizando endereço IP idêntico;

Principais evidências colhidas

- Declarações RAIS/CAGED das empresas;
- Documentos e provas extraídos de cinco ações trabalhistas ajuizadas contra as empresas investigadas; e
- Ofício da Prefeitura de Guarulhos informou que as empresas de pequeno porte envolvidas na fraude nunca tiveram o devido Auto de Licença de Funcionamento para o exercício de qualquer atividade econômica nos endereços de suas sedes indicados na JUCESP.

Conclusão

- O conjunto probatório se mostrou bastante robusto para comprovar que as empresas de pequeno porte investigadas não exerciam atividade econômica de fato e seus funcionários registrados prestavam serviços na sede e para a empresa de grande porte pertencente ao grupo econômico.
- Pela prática das fraudes aqui comentadas as três empresas foram condenadas ao pagamento de multa e publicação extraordinária da decisão condenatória (art. 5º, inciso IV, alíneas “a”, “d” e “e” da Lei Federal nº 12.846/2013).
- Além das condenações previstas na LAC, foi aplicada ainda a pena de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública, conforme previsão expressa do § 8º, do artigo 3º, do Decreto Municipal nº 55.107/2014, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto Municipal nº 59.496/2020, já vigente na data da instauração do presente processo administrativo de responsabilização.
- Outro item que vale a pena ressaltar com relação a esses processos é a proposta que foi feita no relatório final e acolhida nas decisões do Controlador Geral do Município e do Prefeito Municipal, para o ajuizamento de ação de dissolução compulsória das pessoas jurídicas Y e Z, conforme previsão constante da LAC no art.19, §1º.

Caso prático nº 2 - fraudes nas parcerias com as entidades do Terceiro Setor

- No caso examinado, houve o descumprimento do dever de prestação de contas ao Município de São Paulo, consubstanciado na apresentação de comprovantes de pagamentos de Guias da Previdência Social que não continham informações fidedignas, resultando em ausência de pagamentos ou pagamentos de valores inferiores aos declarados pela entidade (Exemplos: apresentação de datas de pagamentos inválidas (inexistentes); códigos de autenticidade e números de documentos idênticos para diferentes pagamentos).
- Descumprimento de obrigações tributárias e fraudes documentais cometidas ao longo da execução das parcerias com Município de São Paulo, objetivando o desvio de recursos que deveriam ser direcionados ao pagamento de benefícios aos seus colaboradores.

O processo de auditoria

- A CGM/SP, por meio da Coordenadoria de Auditoria Geral – AUDI, iniciou auditoria na Secretaria Municipal de Educação, a fim de analisar as prestações de contas das parcerias firmadas com entidades do Terceiro Setor responsáveis pela manutenção de creches.
- Foram constatadas diversas irregularidades e falhas documentais nos processos. As entidades não recolhiam a totalidade das contribuições sociais devidas, apesar de os repasses feitos pela Secretaria Municipal de Educação.
- Utilização de comprovantes falsos ou adulterados para comprovar a suposta regularidade do recolhimento dos tributos.

Principais evidências examinadas

- Análise dos processos de pagamentos e de prestações de contas das parcerias
- Análise dos extratos bancários das contas vinculadas às respectivas parcerias
- Informações fiscais compartilhadas pela Receita Federal. (Ex. COGPS -Sistema DATAPREV e Consulta Corrente – CCOR)
- Investigações em curso na PF e na Polícia Civil

Questões processuais enfrentadas

- Dificuldades para citar as entidades processadas ou os seus representantes legais
- As entidades do Terceiro Setor que prestavam os serviços de educação infantil de forma terceirizada faziam parte de um esquema maior de desvio de recursos públicos envolvendo escritórios de contabilidade
- Inefetividade das sanções aplicadas
- Necessidade de investigar as pessoas físicas que se beneficiaram do esquema, a fim de fundamentar a desconsideração da personalidade jurídica

Questões jurídicas

- EMENTA Nº 12.134 – Parecer nº 588/2020 – PGM/AJC: “Os termos ‘contratos’ e ‘licitações’, previstos no art. 5º, inciso IV, da Lei federal nº 12.846/13, abrangem as parcerias com organizações da sociedade civil (tais como convênios, contratos de gestão, e termos de colaboração, fomento ou acordos de cooperação) e os procedimentos de chamamento público eventualmente prévios a estas.
- Não aplicação da sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória (art. 6º, II da Lei nº 12.846/2013 c/c §1º do mesmo dispositivo). Informação nº 1715/2019- PGM.AJC e Informação nº 639/2021-PGM.CGC.

Conclusão

- As 24 (vinte e quatro) entidades envolvidas no esquema foram condenadas pela prática do ato lesivo previsto no art. 5º, IV, alínea “d” da Lei nº 12.846/2013 ao pagamento da multa prevista no inciso I do art. 6º da Lei nº 12.846/2013.
- Após o encerramento da instância administrativa, os processos foram enviados à Procuradoria Geral do Município para o ajuizamento das execuções fiscais.
- No âmbito do MROSC (Lei nº 13.019/2014), as entidades foram declaradas inidôneas, com fundamento no art. 73, III da Lei nº 13.019/2014.



CIDADE DE SÃO PAULO

**CONTROLADORIA
GERAL DO MUNICÍPIO**

CORREGEDORIA GERAL DO MUNICÍPIO