



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA TÉCNICA Nº 406/2019/COREP/CRG

#### **PROCESSO Nº 00190.100043/2017-51**

INTERESSADO: Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

#### **1. ASSUNTO**

1.1. Denúncia anônima sobre supostas irregularidades praticadas no âmbito da administração pública pelas empresas PLANALTO SERVICE LTDA. e FORTALEZA SERVIÇOS EMPRESARIAIS LTDA.

#### **2. RELATÓRIO**

2.1. Trata-se de processo autuado em razão de denúncia anônima (SEI 0239762) trazendo relatos de supostas irregularidades praticadas pelas empresas FORTALEZA SERVIÇOS EMPRESARIAIS LTDA. (CNPJ: 38.054.508/0001-45), PLANALTO SERVICE LTDA. (CNPJ: 02.843.359/0001-56) e PAULISTA SERVIÇOS E TRANSPORTES LTDA. (CNPJ: 04.248.842/0001-18) em procedimentos licitatórios junto a diversos órgãos da administração pública e em diferentes esferas da federação.

2.2. De acordo com os termos da denúncia, *"os sócios da empresa PLANALTO SERVICE LTDA. utilizam as empresas FORTALEZA SERVIÇOS EMPRESARIAIS LTDA. e PAULISTA SERVIÇOS E TRANSPORTES LTDA. com o intuito de poder fraudar os procedimentos licitatórios que participam e se esquivar das punições que a Administração Pública possa aplicar a elas"*.

2.3. Consta ainda que as empresas PLANALTO e FORTALEZA são, na realidade, uma só pessoa jurídica. O quadro societário de uma é comum ao da outra, utilizam o mesmo telefone comercial [REDACTED] e uma estaria sucedendo a outra em contratos com a administração pública, em virtude de sanção imposta à primeira, por fraudes em licitações, pagamentos de propina, dentre outros ilícitos.

2.4. Também há relatos de que a empresa PLANALTO teria sido representada perante o Tribunal de Contas da União (TCU) e Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Registre-se que houve determinação do TCU, por meio do Acórdão nº 590/2014 – TCU, para que os órgãos contratantes adotassem providências pertinentes em relação às denúncias de fraudes, notadamente decorrentes da *"apresentação de guias previdenciárias e atestados de capacidade técnica falsos, dentre outros documentos não correspondentes com a realidade"*.

2.5. Em face das irregularidades praticadas, a empresa PLANALTO foi impedida/suspensa para licitar por diversos órgãos do Poder Executivo Federal, dentre os quais Imprensa Nacional, Ministério do Planejamento, Banco Central do Brasil, Agência Nacional de Energia Elétrica e Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

2.6. O ponto principal de denúncia revela que, após as punições aplicadas à PLANALTO, a empresa FORTALEZA vem participando de licitações

referentes aos contratos encerrados por aquela empresa, tendo se sagrado vencedora em alguns certames e, dessa forma, manteve a continuidade da prática delitativa de condutas fraudulentas nos procedimentos licitatórios, ferindo, assim, os princípios da isonomia, legalidade e competitividade, dentre outros. Consta que a empresa FORTALEZA passou a assumir, a partir de 2015, os contratos obtidos pela PLANALTO quando essa ficou impedida de renová-los.

2.7. Registre-se que os sócios da empresa FORTALEZA seriam os Srs. [REDACTED]. O Sr. [REDACTED] também é o representante da empresa PLANALTO. Por sua vez, o Sr. [REDACTED] é também o Gerente Comercial da empresa PLANALTO. Embora as empresas PLANALTO e FORTALEZA possuam endereços distintos, o telefone de contato disponibilizado por ambas é o mesmo ([REDACTED]), conforme informações constantes do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica.

2.8. A denúncia também informa que as empresas PLANALTO e FORTALEZA teriam vencido os certames licitatórios nos seguintes órgãos/entidades do Poder Executivo Federal: Fundação Universidade de Brasília, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/MAPA, Conselho Administrativo de Defesa Econômica/CADE/MJ, Ministério da Indústria e Comércio Exterior, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Saúde/MS, Departamento da Polícia Federal/DPF/MJ, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes/DNIT/MT e Controladoria-Geral da União.

2.9. Ao final de denúncia, consta pedido para que sejam apuradas as condutas praticadas nos contratos administrativos firmados com as empresas PLANALTO e FORTALEZA, não havendo mais qualquer menção quanto à empresa PAULISTA.

2.10. Por meio da Nota Técnica nº 1077/2017/COREP/CRG, de 19.06.2017 (SEI nº 0393607), houve recomendação para a instauração de Investigação Preliminar, nos moldes do art. 4, inciso I, do Decreto nº 8.420, de 18.03.2015, tendo em vista que a denúncia trata de suposta prática de atos lesivos praticados por pessoas jurídicas envolvendo mais de um órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, para apuração das irregularidades supostamente praticadas pelas empresas FORTALEZA SERVIÇOS EMPRESARIAIS LTDA. e PLANALTO SERVICE LTDA.

2.11. A COREP, antes da instauração da Investigação Preliminar e a fim de evitar eventual *bis in idem*, solicitou informações às Corregedorias-Setoriais do MEC, MAPA, MDIC, MRE, MS, MJ e MT acerca da existência de eventuais investigações/processos de responsabilização envolvendo as empresas FORTALEZA e PLANALTO nos referidos órgãos/entidades.

2.12. Em resposta, essas Corregedorias-Setoriais informaram não haver investigações/processos de responsabilização envolvendo as empresas citadas nos órgãos e entidades vinculados. Apenas a Setorial do MEC informou que a UFRGS teria identificado o processo nº 23078.010378/13-48, do qual resultou a aplicação de sanções à empresa PLANALTO (SEI 0414084).

2.13. Diante desse cenário, o Corregedor-Geral da União decidiu pela instauração da Investigação Preliminar em desfavor das empresas PLANALTO e FORTALEZA, nos termos da Nota Técnica nº. 1077/2017/COREP/CRG, mediante Portaria nº 246, de 19.01.2018, publicada no DOU, seção 02, nº 16, de 23.01.2018 (SEI nº 0602457).

2.14. A Comissão investigativa, após dar início aos trabalhos de apuração,

solicitou as seguintes informações de inteligência à Diretoria de Informações Estratégicas (DIE), com o intuito de obter mais elementos probatórios: *"rede de relacionamento (teia) envolvendo as duas pessoas jurídicas e as pessoas físicas a elas vinculadas; indicação dos contratos administrativos firmados pelas duas empresas nos últimos 05 anos no poder executivo federal e se possível nos outros poderes e esferas de governo apontando o órgão que assinou o contrato, a data da assinatura do contrato e respectivo valor; situações em que a empresa FORTALEZA SERVIÇOS EMPRESARIAIS LTDA. tenha sucedido a empresa PLANALTO SERVICE LTDA., especialmente após 15 de junho de 2016; ações civis, penais ou trabalhistas ou processos junto a Tribunais de Contas (da União ou estadual) em que as empresas citadas ou pessoas físicas a elas vinculadas sejam parte; indícios que apontem confusão de identidade entre as duas pessoas jurídicas citadas; outras informações que essa DIE entender pertinente a esta apuração"*.

2.15. Por meio do Despacho de 24.01.2018 (SEI 0603172), a Comissão deliberou, dentre outras providências, solicitar cópia dos processos administrativos a partir dos quais geraram punição da empresa PLANALTO SERVICE LTDA no âmbito da Imprensa Nacional, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Banco Central, da Agência Nacional de Energia Elétrica e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Após o recebimento das informações solicitadas, a Comissão não teve condições de concluir o processo.

2.16. Sendo estes os antecedentes da matéria submetida ao exame, consignamos o nosso pronunciamento por meio dos termos que seguem.

### 3. ANÁLISE

3.1. Preliminarmente, cabe analisar a competência da CGU para atuação no presente caso. De acordo com o art. 51, inciso III, § 5º da Medida Provisória nº 870, de 1º.01.2019, compete à Controladoria-Geral da União:

Art. 51. Constitui área de competência da Controladoria-Geral da União:

III - **instauração de procedimentos e processos administrativos a seu cargo**, constituindo comissões, e requisição de instauração daqueles injustificadamente retardados pela autoridade responsável;

§ 1º À Controladoria-Geral da União, no exercício de suas competências, compete **dar andamento às representações ou às denúncias fundamentadas que receber**, relativas a **lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público** e velar por seu integral deslinde.

3.2. Por sua vez, a Portaria nº 677, de 10.03.2017 (Regimento Interno da CGU), dispõe que compete à Corregedoria-Geral da União – CRG:

Art. 76. À Corregedoria-Geral da União – CRG compete:

VIII - analisar, mediante consulta às demais unidades da CGU, as representações e as denúncias apresentadas contra servidores, empregados públicos e entes privados;

IX - instruir procedimentos disciplinares e de responsabilização administrativa de entes privados, com recomendação de adoção das medidas ou sanções pertinentes;

**X - determinar a instauração de procedimentos disciplinares ou de responsabilização administrativa de entes privados, de ofício ou em razão de representações e denúncias;**

**XVIII - instaurar investigação preliminar ou processo administrativo de responsabilização de pessoa jurídica para apurar a prática de atos lesivos contra a administração pública nacional em razão:**

[...]

**e) da apuração que envolva atos e fatos relacionados a mais de um órgão ou**

**entidade da administração pública federal;**

3.3. De acordo com o art. 4º do Decreto nº 8.420/2015, regulamentador da Lei nº 12.846/2015, a autoridade competente, ao tomar ciência da possível ocorrência de ato lesivo à administração pública federal, em sede de juízo de admissibilidade e mediante despacho fundamentado, decidirá sobre o arquivamento do caso, a instauração de Investigação Preliminar ou de Processo Administrativo de Responsabilização. *In verbis*:

Art. 4º A autoridade competente para instauração do PAR, ao tomar ciência da possível ocorrência de ato lesivo à administração pública federal, em sede de juízo de admissibilidade e mediante despacho fundamentado, decidirá:

I - pela abertura de investigação preliminar;

II - pela instauração de PAR; ou

**III - pelo arquivamento da matéria.**

§ 1º A investigação de que trata o inciso I do caput terá caráter sigiloso e não punitivo e **será destinada à apuração de indícios de autoria e materialidade de atos lesivos à administração pública federal.**

3.4. Portanto, a apuração dos fatos contidos na denúncia se enquadra nas competências institucionais da Corregedoria-Geral da União, haja vista que houve o recebimento de denúncia contendo indícios de autoria e materialidade de atos lesivos à administração pública federal, relacionados à lesão ou à ameaça de lesão ao patrimônio público.

3.5. Conforme registros precedentes, o caso em referência fora reputado como matéria correcional sob a justificativa de evidenciar potencial relacionamento impróprio entre as pessoas jurídicas PLANALTO e FORTALEZA, sob indícios de que na realidade seriam uma única pessoa jurídica. Os sócios de uma pessoa jurídica seriam representantes da outra pessoa jurídica em licitações públicas, dentre outros indícios que apontam para um grupo familiar que comandaria as duas empresas.

3.6. O cerne da denúncia destaca, em decorrência das sanções aplicadas à PLANALTO, que a empresa teria sido impedida de renovar contratos públicos de prestação de serviço continuado. Dada essa situação peculiar, a família que comanda as empresas estaria utilizando a empresa FORTALEZA para burlar as sanções impostas à PLANALTO e, dessa forma, continuar a prestar os mesmos serviços.

3.7. Em função desse cenário, houve a designação de uma Comissão de Investigação Preliminar, mediante a Portaria nº 246, de 19.01.2018, publicada no DOU, seção 02, nº 16, de 23.01.2018 (SEI 0602457), decorrente das informações trazidas na denúncia anônima e complementadas por informações obtidas pela COREP. Após a instauração, a comissão deliberou por solicitar uma série de informações sobre procedimentos licitatórios realizados pelos órgãos do poder executivo federal e de informações de inteligência à Diretoria de Informações Estratégicas – DIE.

3.8. Com efeito, ainda que se trate de demanda de cunho meramente preparatório para a deflagração do processo de responsabilização, a investigação preliminar, tal como disciplinada no Decreto nº 8.420/2015, insere-se no rol de atividades administrativas voltadas à apuração da prática de atos ilícitos por sociedades empresárias e entes privados em geral que se relacionem com o Poder Público, ao que a sua instauração pressupõe a indicação de indícios concretos de materialidade e autoria de um ilícito administrativo, ainda que insuficientes para fundamentar de imediato a deflagração de uma demanda acusatória.

3.9. Sob este prisma, reitera-se que a denúncia ora trazida à apreciação funda-se em conjecturas sobre potencial sucessão da empresa PLANALTO pela FORTALEZA nas contratações com a administração pública federal, após aquela ter sido sancionada por Órgãos Federais, sem, contudo, especificar provas que efetivamente configurassem algum tipo normativo passível de enquadramento sancionatório. Note-se que os indícios mais palpáveis de irregularidades praticadas seriam decorrentes do quadro societário das empresas investigadas ser composto por pessoas que possuem relações familiares e do número do telefone comercial em comum.

### **ANÁLISE DA DIRETORIA DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS**

3.10. A Diretoria de Informações Estratégicas – DIE, por meio da Informação de Investigação Preliminar CGIE/DIE/CGU, de 08.03.2018 (SEI 0666491), apurou diversas situações de potenciais casos de sucessão entre as duas empresas investigadas, em contratos públicos firmados com a administração pública federal nos últimos 05 anos.

3.11. De acordo com a análise da DIE, houve a identificação de que a empresa PLANALTO está ativa desde 16.11.1998, tendo como responsável a Sra. [REDACTED], cuja natureza jurídica é empresa individual de responsabilidade limitada, atuando no comércio varejista especializado de equipamentos de informática, bem como em limpeza de prédios e domicílios. [REDACTED]

3.12. Por sua vez, a empresa FORTALEZA está ativa desde 07.12.1993, tendo como responsável o Sr. [REDACTED], cuja natureza jurídica é de empresa individual de responsabilidade limitada, prestando serviços como locadora de mão-de-obra temporária. [REDACTED]

[REDACTED] (este número coincide com o único telefone de contato registrado da PLANALTO).

3.13. Após a análise dos quadros societários das empresas, a DIE identificou que o único indício atual de confusão de identidade entre as empresas investigadas é a coincidência do telefone de contato declarado ([REDACTED]), em função de que as empresas estão sediadas em locais distintos. Ponderou também que, apesar da identificação de vários casos de potencial sucessão entre as duas empresas investigadas, apenas uma contratação pública apresentou características que poderia, em tese, ser considerada exemplo de sucessão real, mas descartada por ter ocorrido em 2015, antes mesmo de a PLANALTO ter sido impedida de licitar em 15.06.2016.

3.14. A DIE também identificou a possibilidade de haver relações familiares entre alguns ex-sócios das investigadas e, apesar de não ter sido possível estabelecer vínculo familiar entre os seus atuais titulares ([REDACTED]), o fato de declararem o mesmo endereço é indicativo da existência de um provável vínculo.

3.15. Portanto, diante da análise efetuada pela DIE, nas contratações realizadas nos últimos 5 anos com a administração pública federal, não houve caracterização de que a empresa FORTALEZA tivesse sucedido a empresa PLANALTO após a penalização dessa pelos órgãos federais.

### **ANÁLISE DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS APLICADAS À PLANALTO**

3.16. De acordo com as informações obtidas pelo Sistema Integrado de

Registro do CEIS/CNEP, a empresa PLANALTO SERVICE LTDA. foi penalizada pelos órgãos federais Imprensa Nacional, Ministério do Planejamento, BACEN, ANEEL e UFRGS, cujo detalhamento das sanções foram as seguintes:

[REDACTED]

[REDACTED]

3.17. Depreende-se da análise das 05 sanções aplicadas pelos órgãos acima, que 04 penalidades foram decorrentes de condutas relativas a situações de inexecução contratual. Apenas a sanção aplicada pela Imprensa Nacional, de [REDACTED] decorreu de fraude cometida em procedimento licitatório durante a fase de habilitação. Entretanto, em que pese os fatos terem ocorrido após 29.01.2014, a Imprensa Nacional não utilizou a Lei nº 12.846/2013 para aplicação de sanções ali previstas. Houve apenas o sancionamento das penalidades previstas na Lei do Pregão (art. 7º da Lei nº 10.520/02).

3.18. De acordo com o art. 30 da Lei nº12.846/2013, os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de atos ilícitos alcançados por normas de licitações e contratos da administração pública, a exemplo da Lei do Pregão, não afeta as sanções previstas na Lei Anticorrupção, conforme transcrição abaixo:

Art. 30. A aplicação das sanções previstas nesta Lei **não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de:**

I - ato de improbidade administrativa nos termos da [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#); e

II - atos ilícitos alcançados pela [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), ou outras **normas de licitações e contratos da administração pública**, inclusive no tocante ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC instituído pela [Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011](#).

3.19. [REDACTED]

3.20. Quanto ao ponto da denúncia, relativo à sucessão pela FORTALEZA após as sanções recebidas pela PLANALTO, em 2015, também não encontramos elementos que pudessem sustentar esse fato. Primeiro, porque em muitos casos, a PLANALTO conseguia obter decisões favoráveis junto ao Poder Judiciário para suspender a aplicação das penalidades administrativas e continuar operando, a exemplo do Agravo de Instrumento da ação ordinária nº 2369-88.2017.4.01.3400, com efeito suspensivo, agravante BACEN, em que o TRF 1ª Região determinou ao BACEN para que suspenda os efeitos do ato administrativo que aplicou a pena de [REDACTED]

3.21. Outro ponto que enfraquece a denúncia é o fato de que, nos procedimentos licitatórios em que as empresas PLANALTO e FORTALEZA sagraram-se vencedoras, todos na modalidade pregão eletrônico, havia dezenas de outras empresas participantes, conforme casos elencados a seguir. No certame do **MMA**, Processo nº 02000.001462/2014-43, pregão eletrônico nº 08/2014, participaram 15 empresas e a vencedora foi a PLANALTO; Na **ANEEL**, processo nº 48500.003808/2014-48, pregão eletrônico nº 36/2014, Contrato nº 220/2014, tiveram 50 empresas disputando e a vencedora foi a PLANALTO; **ANEEL**, processo nº 48520.005170/2016-00, pregão eletrônico nº 23/2016, contrato nº 112/2016, participaram 76 empresas e a vencedora foi a FORTALEZA; **ANEEL**, contrato nº 118/2016, processo nº 48500.003186/2016-10, pregão eletrônico nº 26/2016, participaram 60 empresas e a vencedora foi a FORTALEZA; **MDIC**, pregão eletrônico nº 622/2012, processo nº 52007.000529/2012-17, 28 empresas disputaram e a vencedora foi a PLANALTO; **MJ**, processo nº 08650002573/2015-10, pregão eletrônico nº 16/2015, 70 empresas disputaram e a vencedora foi a FORTALEZA; **CADE**, pregão eletrônico nº 01/2013, processo nº 08700002055/2012-11, 34 empresas participaram e a vencedora foi a PLANALTO; **ANVISA**, pregão eletrônico nº 01/2016, processo nº 25351350157/2015-18, 82 empresas disputaram e a vencedora foi a FORTALEZA; **MDH**, processo nº 000050075412014/22, contrato nº 33/2014, pregão eletrônico nº 09/2014, 52 empresas disputaram e vencedora foi a PLANALTO.

3.22. Diante do exposto, não foi possível encontrar evidências, nos contratos firmados nos últimos 05 anos, de que a empresa FORTALEZA estivesse sucedendo a PLANALTO nos procedimentos licitatórios, após sua penalização pelos diversos órgãos/entidades do poder executivo federal, haja vista que nos certames realizados havia a participação de dezenas de empresas concorrentes. Dessa forma, é forçoso admitir, em sede de juízo de admissibilidade, que a demanda carece de elementos que viabilizem sua



avaliação sob a ótica de potencial cometimento de atos lesivos ao poder público por parte das empresas investigadas. Assim, entendemos que o contexto não nos afigura juridicamente adequado para deflagrar uma eventual instauração de processo de responsabilização, haja vista a ausência de elementos probatórios consistentes que caracterizassem infração administrativa.

#### **4. CONCLUSÃO**

4.1. Releva consignar que mesmo na esfera da atividade administrativa de cunho meramente investigativo é imprescindível que o órgão apuratório se valha de um parâmetro fático-jurídico que respalde as medidas de sindicância, de modo a pelo menos delinear com clareza a prática de comportamento reprovável que enseje uma virtual cominação de reprimenda segundo um rito procedimental e tipificação previamente definidos.

4.2. Conclui-se, portanto, que as informações contidas na denúncia anônima não se afiguram suficientes para fundamentar uma instância investigativa prévia a um eventual processo de responsabilização.

4.3. Ausente o conteúdo fático a subsidiar a apuração, a matéria ora em apreço carece da demonstração de elementos que delimitem os contornos da prática de ilícitos administrativos e, por conseguinte, tampouco de justa causa para a instauração da persecução punitiva da Administração, notadamente em se reconhecendo como juridicamente inadequado que a mobilização do aparelho repressivo estatal possa resultar de mera combinação entre conjectura e voluntarismo.

4.4. Na esteira de tais considerações, importante registrar que o exame acerca da legitimidade do ato ou decisão administrativa pressupõe a perscrutação sobre a existência do motivo apto a sustentá-lo, de forma que somente com a exposição deste fundamento é que se evidenciam as razões juridicamente idôneas para justificar alguma conduta da Administração sob a perspectiva de uma finalidade legal.

4.5. Diante de tais ponderações, reputamos a demanda carecedora de elementos indiciários suficientes para o prosseguimento dessa instância investigativa, avaliação esta que é formulada na perspectiva de se conferir efetividade tanto ao comando constitucional da eficiência quanto ao princípio administrativo da legalidade.

4.6. Assim, uma vez que não há, até o presente momento, conteúdo fático hábil a subsidiar os trabalhos de apuração, propõe-se o arquivamento da matéria, sem prejuízo, entretanto, de, à vista do princípio da oficialidade, seja a demanda reinstaurada pela superveniência de elementos suplementares que ensejem o reexame da matéria.

4.7. Além disso, sugere-se encaminhar Ofício à Imprensa Nacional, para ciência e adoção de medidas que entender pertinentes quanto à aplicação da Lei nº 12.846/2013, em função das irregularidades praticadas pela empresa PLANALTO SERVICE LTDA. no procedimento licitatório nº 00034.001357/2015-11, notadamente em função de fraude licitatória na documentação apresentada para a habilitação, omitindo contratos da relação de compromissos assumidos, com possível enquadramento legal/tipificação no art. 5º, inciso IV, alínea "b", da Lei nº 12.846/2013.

4.8. À consideração superior.

Brasília/DF, 1º de março de 2019.

**ANDRÉ LUÍS SCHULZ**  
**JOÃO VICTOR IOSCA VIERO**

Auditor Federal de Finanças e Controle  
Auditor Federal de Finanças e Controle

**DESPACHO do [nome do cargo da autoridade]**

[Digitar aqui o texto do Despacho]



Documento assinado eletronicamente por **ANDRE LUIS SCHULZ, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 01/03/2019, às 16:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **JOAO VICTOR IOSCA VIERO, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 01/03/2019, às 16:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1027891 e o código CRC E7D8A3D5

Referência: Processo nº 00190.100043/2017-51

SEI nº 1027891