



**PROCESSO Nº:** 34.194/2013 D (5 volumes e 39 anexos)

**INTERESSADO:** Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do DF - MPjTCDF

**APENSOS Nº:** 460.000.327/2013 (4 volumes)

**ASSUNTO:** Representação

**EMENTA:** Representação. Possíveis irregularidades praticadas pela empresa Planalto Service Ltda na execução de contratos com o Governo do Distrito Federal. Decisão nº 5539/2013: Determinações à Câmara Legislativa do Distrito Federal, à Companhia de Planejamento do Distrito Federal e às Secretarias de Estado de Educação e do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos. Decisão nº 338/2015: Análise das manifestações. Diligências. Determinações. Decisão nº 3797/2016: Determinações à CLDF, SEMA/DF, SE/DF e CODEPLAN. Nesta fase: Análise das manifestações das jurisdicionadas. A Unidade Técnica se manifestou pelo não cumprimento e pelo cumprimento insatisfatório das determinações e sugere o estabelecimento de novas diligências. Parecer convergente do Ministério Público, com exceção da ocorrência de prescrição a respeito dos fatos tratados no item IV.e da Decisão nº 3797/2016. Voto: Convergente com o encaminhamento proposto pela Unidade Técnica.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos da Representação nº 26/2013-CF (fls. 3/4), subscrita pela nobre Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do DF – MPjTCDF, que noticiou que a empresa Planalto Service Ltda, teria praticado irregularidades, no âmbito de contratações da esfera federal, que poderiam estar ocorrendo no Governo do Distrito Federal, haja vista que foram empenhados mais de R\$ 14 milhões, somente no ano de 2013, em decorrência de ajustes celebrados com órgãos distritais (fls. 1/12 do Anexo I).

Por meio da Decisão nº 5539/2013, a Corte conheceu da Representação e determinou à Câmara Legislativa do Distrito Federal, à Companhia de Planejamento



do DF e às Secretarias de Educação e de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos que se manifestassem acerca das questões levantadas na representação em comento.

Analisando as alegações apresentadas, o Tribunal, por meio da Decisão nº338/2015, considerou insatisfatórios os esclarecimentos prestados pela CLDF, Codeplan, SE/DF e SEMA/DF acerca dos encargos sociais, ficando pendente de análise a questão dos atestados de capacidade técnica e fez novas determinações às jurisdicionadas, nos seguintes termos:

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento do: a) Ofício nº 279/2013-CF (fl. 17), e anexos (fls. 18/174) e dos documentos de fls. 321/347; b) Ofício nº 20/2014-GAB/SEMARH (fl. 176) e anexos (fls.177/179); c) Ofício nº 05/GP (fl. 180) e anexo (fl. 181); d) Ofício nº 540/2014-GAB/SE (fl. 206); e) Ofício nº 75/2014-PRESI (fl. 185) e Ofício nº 158/2014 (fl. 202) e anexos (fls. 203/205); f) documento de fl. 207; g) da documentação constante nos Anexos II a X e no Apenso de nº 460.000.327/2013; II – em relação à diligência contida no item II da Decisão nº 5.539/2013, quanto dos encargos sociais, considerar insatisfatórias as manifestações apresentadas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan, pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF e pela atual Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal – Sema/DF, pendente ainda de análise pelo Tribunal a questão dos atestados de capacitação técnica; III – determinar às jurisdicionadas indicadas no item precedente que, no prazo de 30 (trinta) dias, prestem esclarecimentos acerca das impropriedades listadas nos papéis de trabalho elaborados pelo Corpo Técnico durante a análise da documentação noticiada no item I, bem como, no mesmo prazo, se for o caso, enviem a documentação ausente em suas manifestações anteriormente encaminhadas; IV – determinar: a) à Sema que, no prazo de 30 (trinta) dias, se manifeste acerca do assunto tratado nos §§ 29 a 37 da instrução (fls. 216/219), especificamente acerca da solicitação para que a empresa Planalto Service Ltda. efetuasse matrícula no Cadastro Específico do INSS – CEI para o contrato de prestação de serviço com cessão de mão de obra celebrado entre ambas, contrariamente aos procedimentos constantes no Manual da GFIP/SEFIP para usuários do SEFIP 8.4, bem como contrariamente ao disposto na legislação pertinente à questão; b) à atual Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – Seplag/DF que, no prazo de 30 (trinta) dias, informe as medidas adotadas para o deslinde do Processo nº 411.0000.076/2009, bem como encaminhe, no mesmo prazo, cópia do referido processo; V – autorizar: a) o encaminhamento de cópia do relatório/voto do Relator, da Informação nº 101/2014-DIACOMP2, fls. 208-226, e dos papéis de trabalho associados aos autos no e-tcdf à Codeplan, à SE/DF, à Sema/DF, à CLDF e à empresa Planalto Service Ltda.; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para adoção das providências cabíveis.*

Na mais recente deliberação, a Corte exarou a Decisão nº 3797/2016 (fls.628/629), por meio da qual resolveu:



*I – tomar conhecimento: a) do Ofício nº 243/2015-GAB/SEMA (fls. 332/333) e anexos (fls. 334/380), relevando sua intempestividade; b) do Ofício nº 409/201-GAB/SE (fl.387) e anexo (Processo nº 080.003.832/2014 – 6 Volumes), relevando sua intempestividade; c) dos Ofícios nºs 418, e 486-PRESI (fls. 390 e 391) e anexos (Anexos XI, XII e XIII e fls. 392/427); d) do Ofício nº 249/GP (fls. 418/420) e anexos (fls.421/495 e Anexos XIV, XV, XVI, XVII, XVIII e XIX); e) dos Ofícios nºs 401 e 439-GAB/SEPLAG (fls. 247 e 254) e anexos (fls. 248/253 e 255/322, respectivamente); f) da documentação acostada às fls. 497/566; g) da Informação nº 25/2016 (fls. 567/602); h) do Parecer nº 311/2016-CF (fls. 604/608); II – em relação às diligências contidas na Decisão nº 338/2015: a) item III, não cumprida quanto: a.1) aos esclarecimentos acerca das impropriedades listadas nos papéis de trabalho elaborados pelo Corpo Técnico na fase processual antecedente, pela Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal – Sema/DF, pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan; a.2) aos documentos ausentes, pela Sema/DF, pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e pela Codeplan; b) item IV: b.1) alínea “a”, cumprida, considerando insatisfatórias as manifestações apresentadas pela Sema/DF; b.2) alínea “b”, cumprida; III – considerar procedente a Representação nº 26/2013-CF; IV – determinar: a) à CLDF, à Sema/DF, à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e à Codeplan que adotem, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas que julgarem necessárias para solucionar as irregularidades apontadas na Informação nº 101/2014, encaminhando ao TCDF, no mesmo prazo, as providências tomadas em relação à cada uma das impropriedades constantes nos papéis de trabalho associados aos autos no e-TCDF; b) à Sema/DF, à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e à Codeplan que adotem, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas que julgarem necessárias para solucionar as irregularidades apontadas na Informação nº 25/2016 (fls. 567/598), encaminhando ao TCDF, no mesmo prazo, as providências tomadas em relação à cada uma das impropriedades constantes nos itens I.1, I.2 e I.3, respectivamente; c) à CLDF, Sema/DF, Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e Codeplan que, em relação aos contratos de prestação de serviço contínuo celebrados com a empresa Planalto Service Ltda., ainda vigentes: c.1) façam circularização de todos os atestados de capacidade técnica e certidões apresentados pela empresa em apreço para fins de habilitação, no momento da contratação e nas prorrogações porventura aditadas com base no art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993; c.2) em caso de futuras prorrogações dos referidos ajustes ainda vigentes, desde que cumpridos os requisitos previstos no inciso II, do art. 57 da Lei de Licitações, também promovam circularização dos documentos apontados na alínea precedente; d) à CLDF que noticie ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhando documentação comprobatória, o deslinde: d.1) da solicitação à empresa Planalto Service Ltda. acerca dos nomes dos empregados que prestam serviços no âmbito dessa Casa Legislativa, que não foram informados na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, ano base 2012; d.2) do Ofício nº 138/2015, encaminhado à Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, solicitando apuração de denúncia de supostas irregularidades em 5 (cinco) Guias da Previdência Social – GPS com o mesmo número de autenticação, porém de valores e datas diferentes; e) à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal que dê continuidade ao Processo nº 411.000.076/2009, dando ciência a este Tribunal das questões ali tratadas, sem prejuízo de informar o andamento da Sindicância instaurada para apurar a responsabilidade de servidores que deram causa ao transcurso de lapso temporal e*



*adote medidas necessárias para o deslinde das questões objeto do referido processo; V – autorizar: a) a desapensação dos Processos nºs 460.000.327/2013 (3 Volumes) e 080.003.832/2014 (6 Volumes e 1 Apenso – Processo nº 460.000.115/2015 – 1 Volume) e as suas devoluções aos órgãos de origem; b) o encaminhamento cópia do relatório/voto do Relator e da Informação nº 25/2016 (fls. 567/602) à Codeplan, à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, à Sema/DF, à CLDF, à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal (para fins de subsidiar o cumprimento das determinações contidas nos itens precedentes), bem como à Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF (para fins de conhecimento e adoção das medidas que julgar pertinentes, em relação ao discutido no item II.1 da Informação nº 25/2016); c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para adoção das providências cabíveis.*

Diante disso, a senhora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCDF e os senhores André Rodolfo de Lima, Secretário de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal, Celina Leão Hizim, Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, Henrique Moraes Ziller, Controlador-Geral do Distrito Federal, Lúcio Remuzat Rennó Junior, Presidente da Companhia de Planejamento do Distrito Federal, Leany Barreiro de Sousa Lemos, Secretária de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal, Júlio Gregório Filho, Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal, foram cientificados do inteiro teor da Decisão nº3797/2016 desta Corte, mediante os Ofícios de nºs: 7844, 7847, 7848, 7850, 7845, 7849, 7846/2016-GP, às fls. 632/638.

Logo após, o presidente da Codeplan encaminhou à Corte, o pedido de prorrogação de prazo de 30 (trinta) dias, por meio do Ofício nº 507/2016-PRESI (fl.641).

Na sequência, o Secretário Adjunto da SEMA, mediante o Ofício nº683/2016-GAB/SEMA (fls. 644/649), solicitou a prorrogação de prazo de 60 (sessenta) dias, para atender as alíneas “a” e “b”, do item IV da Decisão nº 3797/2016, em face do número reduzido de funcionários na Diretoria de Orçamento e Finanças daquela Secretaria.

Por meio do Despacho Singular nº 415/2016-GC/PT (fl. 650), concedi à Codeplan e à SEMA/DF, a prorrogação de prazo de 30 (trinta) dias.



O presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, por intermédio do Ofício nº292/2016-GP (fl. 651 e anexos às fls. 652/654), apresentou esclarecimentos a respeito das alíneas “a”, “c” e “d” constantes da Decisão nº3797/2016.

Após, o Secretário Adjunto de Planejamento e Orçamento encaminhou a manifestação daquela pasta, por meio do Ofício nº 1458/2016-GAB/SEPLAG (fl. 655 e anexos às fls. 656/689) em cumprimento ao disposto no item IV da Decisão nº3797/2016-TCDF.

O Secretário de Estado de Meio Ambiente do Distrito Federal, mediante o Ofício nº 833/2016-GAB/SEMA (fl. 692 e anexos às fls. 693/696), solicitou nova prorrogação de prazo para atender de forma satisfatória as determinações desta Corte.

O Secretário de Estado de Educação, por meio do Ofício nº 2017/2016-GAB/SE (fls. 699/700), solicitou a dilação de prazo por mais 60 (sessenta) dias, em razão da complexidade das ações a serem diligenciadas e da necessidade de averiguação de inúmeros documentos que dependem de setores técnicos para o atendimento das determinações desta Corte.

Mediante o Despacho Singular nº 465/2016-GC/PT (fl. 701), concedi à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e à Secretaria de Estado de Educação, a prorrogação de prazo por 30 (trinta) dias, para o cumprimento da Decisão nº3797/2016.

Em seguida, o Presidente-Substituto da Codeplan encaminhou esclarecimentos e informações complementares à manifestação anterior daquela Companhia, às fls. 704/767.

O Secretário de Estado de Educação, por intermédio do Ofício nº2260/2016-GAB/SE (fls. 769/770), solicitou nova prorrogação de prazo por 60 (sessenta) dias, tendo em vista que a área técnica responsável não finalizou a análise dos volumosos atos administrativos de sua competência, o que impossibilita o cumprimento da demanda.





Por meio do Despacho Singular nº 507/2016-GC/PT (fl. 772), concedi à Secretaria de Estado de Educação, a dilação de prazo de 30 (trinta) dias, para o cumprimento das determinações contidas na Decisão nº 3797/2016.

O Secretário de Estado de Meio Ambiente, mediante o Ofício nº 893/2016-GAB/SEMA (fls. 773/774), apresentou suas alegações, em atendimento à citada deliberação plenária.

Por sua vez, o Secretário de Estado de Educação, por meio do Ofício nº 2375/2016-GAB/SE (fl. 776 e anexos às fls. 777/792), apresentou os esclarecimentos e informações concernentes aquela pasta.

Logo após, mediante o Ofício nº 2467/2016-GAB/SE (fl. 793), o Secretário de Estado de Educação submeteu novamente à apreciação desta Corte, o processo nº 460.000.327/2013, tendo em vista nova inserção de documentos a fim de atender às determinações proferidas, a fim de atender de forma integral as determinações contidas na Decisão nº 3797/2016.

O Secretário de Estado de Meio Ambiente, por meio do Ofício nº 158/2017-GAB/SEMA, à fl. 794 e documentos anexos às fls. 795/799, apresentou adendo ao Ofício nº 893/2016-GAB/SEMA, do dia 21/11/2016, em razão do Memorando nº 56/2016-DICOF/SUAG/SEMA, elaborado pela Diretoria de Contabilidade, Orçamento e Finanças daquela Secretaria.

Examinando as manifestações apresentadas pelas jurisdicionadas, a Unidade Técnica, por meio da Informação nº 58/2017-2ªDIACOMP (fls. 801/847) apresentou as seguintes conclusões:

**VI. Conclusão**

141. *Esta peça tratou da análise das diligências determinadas pelo item IV da Decisão n.º 3.797/2016.*

142. *Verificou-se que a análise de relatórios emitidos pela GFIP/SEFIP não é mais considerado um meio eficaz de fiscalização das obrigações trabalhistas e previdenciárias pelo tomador de serviços terceirizados – sobretudo por causa da possibilidade de tais relatórios serem retificados pelo prestador de serviços, sem que disso tome conhecimento o tomador. Isso é o que se extrai do estudo coordenado pelo TCU, o qual culminou na alteração da IN n.º 02/2008-SLTI/MP, por meio da IN n.º 06/2013-SLTI/MP.*

143. *Outrossim, a despeito das falhas observadas pelo Corpo Técnico, em outras oportunidades, na documentação constante destes autos, é possível que jamais se obtenha segurança razoável acerca do cumprimento das obrigações trabalhistas e*



previdenciárias pela empresa Planalto Service Ltda., caso o curso da fiscalização seja mantido.

144. Portanto, embora grande parte das determinações contidas no item IV da Decisão n.º 3.797/2016 não tenha sido efetivamente cumprida, entende-se que não se faz necessário reiterar tais medidas.

145. Alternativamente, sugere-se a realização de fiscalização nos moldes da IN n.º 06/2013-SLTI/MPOG – isto é, por meio da obtenção dos extratos das contas vinculadas do INSS e do FGTS de cada trabalhador terceirizado, outrora contratado pela empresa Planalto Service Ltda. – e, caso sejam verificadas ausências de depósitos, que se faça a comunicação aos órgãos fiscalizadores competentes e se abra procedimento para aplicação de sanção à empresa, observado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

146. Dessa forma, em relação às determinações contidas no item IV da Decisão n.º 3.797/2016, entende-se que houve:

- a) em relação à CLDF:
  - i. cumprimento dos itens “c” e “d.2”;
  - ii. cumprimento parcial dos itens “a” e “d.1”;
- b) em relação à Seplag, cumprimento do item “e”;
- c) em relação à Sema:
  - i. cumprimento do item “c”;
  - ii. cumprimento parcial do item “a”;
  - iii. não cumprimento do item “b”;
- d) em relação à Codeplan:
  - i. cumprimento do item “c”;
  - ii. cumprimento parcial dos itens “a” e “b”;
- e) em relação à SEE:
  - i. cumprimento do item “c.2”;
  - ii. cumprimento parcial do item “b”; e iii. não cumprimento dos itens “a” e “c.1”.

147. Não obstante, faz-se necessário determinar:

a) à CLDF e à Codeplan que instaurem procedimentos sancionatórios em desfavor da empresa Planalto Service Ltda., tendo em vista os levantamentos efetuados pelas Pastas, acerca dos depósitos nas contas vinculadas de seus trabalhadores, os quais evidenciaram possíveis falhas na execução contratual, bem como que os resultados dos referidos levantamentos, observada a pertinência, sejam comunicados à RFB, ao Ministério de Estado do Trabalho e à Caixa Econômica Federal;

b) à Sema e à SEE que:

- i. em sintonia com a IN n.º 06/2013 – SLTI/MP, solicitem dos funcionários terceirizados que têm ou já tiveram vínculo trabalhista com a empresa Planalto Service Ltda. os extratos individuais relativos ao INSS e ao FGTS;
- ii. tomem as mesmas providências determinadas à CLDF e à Codeplan, no item “a”, do parágrafo 147, caso os extratos obtidos em atendimento ao item anterior revelem inconsistências – como ausência de depósitos ou depósitos em valores incorretos –, no período em que a empresa Planalto Service Ltda. prestou serviços ao Órgão;

148. Observado o que foi discutido nos parágrafos 49 a 53, acerca do prazo para condução de processo sancionatório, a determinação destinada à CLDF e à Codeplan deve ser cumprida no prazo de até 140 (cento e quarenta) dias. Em relação ao que foi direcionado à Sema e à SEE, além do prazo para conclusão do procedimento



sancionatório (140 dias), deve-se conceder prazo para levantamento dos extratos do FGTS e INSS de seus funcionários. Considerando a eventual necessidade de cadastramento de senha, bem como de tabulação dos dados, entende-se que seja razoável a concessão do prazo de 90 dias para essas atividades, totalizando 230 (duzentos e trinta) dias.

149. Cabe, ainda, alertar aos órgãos do Governo do Distrito Federal, em especial à SEE, que:

a) a despeito de não ensejar a retenção de pagamentos por serviços regularmente prestados, a falta de comprovação de regularidade fiscal configura descumprimento contratual e sujeita a empresa contratada às sanções legalmente previstas, na forma do contrato firmado, sem prejuízo de eventual rescisão do ajuste, na forma do art. 77, c/c art. 78, I, da Lei n.º 8.666/93,

b) doravante, não aceite, no mesmo documento fiscal, a cobrança de duas ou mais competências relativas à prestação de serviços terceirizados com alocação de mão de obra.

150. Por fim, entende-se necessário autorizar a devolução do processo administrativo n.º 460.000.327/2013 (4 volumes) à SEE.

Nessa linha, sugeriu à Corte:

I – conhecer do/da:

a) Ofício n.º 292/2016-GP, de 19/9/16 (fls. 651 a 654) e anexos (Anexos XXII a XXXVIII destes autos);

b) Ofício n.º 1458/2016-GAB/SEPLAG, de 19/9/16, e anexos (fls. 655 a 689);

c) Ofício n.º 833/2016-GAB/SEMA, de 19/8/16, e anexos (fls. 692 a 696);

d) Ofício n.º 545/2016-PRESI, de 24/10/16, e anexos (fls. 703 a 767);

e) Ofício n.º 893/2016-GAB/SEMA, de 23/11/16, e anexos (fls. 773 e 774 e Anexo XXXIX destes autos);

f) Ofício n.º 2.375/2016-GAB/SE, de 6/12/16, e anexos (fls. 776 a 792);

g) Ofício n.º 2.467/2016-GAB/SE, de 19/12/16 (fl. 793);

h) Informação n.º &&&/2017 (fls. 794 a 840)

i) Ofício n.º 158/2017-GAB/SEMA, de 14/3/17, e anexos (fls. 794 a 799);

j) íntegra do processo administrativo n.º 460.000.327/2013, com quatro volumes (em apenso);

II – acerca das diligências contidas no item IV da Decisão n.º 3.797/2016:

a) em relação à Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF –, considerar cumpridos os itens IV.c e IV.d.2 e parcialmente cumpridos os itens IV.a e IV.d.1;

b) em relação à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – Seplag –, considerar cumprido o item IV.e;

c) em relação à Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Distrito Federal – SEMA –, considerar cumprido o item IV.c, parcialmente cumprido o item IV.a e não cumprido o item IV.b;

d) em relação à Companhia de Planejamento do Distrito Federal – Codeplan –, considerar cumprido o item IV.c e parcialmente cumpridos os itens IV.a e IV.b;

e) em relação à Secretaria de Estado de Educação – SEE –, considerar cumprido o item IV.c.2, cumprido parcialmente o item IV.b e não cumprido os itens IV.a e IV.c.1;

III – determinar:





a) à Câmara Legislativa do Distrito Federal e à Companhia de Planejamento do Distrito Federal que, no prazo de 140 (cento e quarenta) dias, instaurem procedimentos sancionatórios em desfavor da empresa Planalto Service Ltda., tendo em vista os levantamentos efetuados pelas Pastas, acerca dos depósitos nas contas vinculadas de seus trabalhadores, os quais evidenciaram possíveis falhas na execução contratual, bem como que os resultados dos referidos levantamentos, observada a pertinência, sejam comunicados à Secretaria da Receita Federal do Brasil, ao Ministério de Estado do Trabalho e à Caixa Econômica Federal;

b) à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que:

1. em sintonia com a IN n.º 06/2013 - SLTI/MP, obtenham dos funcionários terceirizados que têm ou já tiveram vínculo trabalhista com a empresa Planalto Service Ltda. os extratos individuais relativos à Previdência Social (INSS) e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), no prazo de 90 (noventa) dias;

2. tomem as providências determinadas no item III.a da presente Decisão, observado o mesmo prazo concedido, caso os extratos obtidos em atendimento ao item anterior revelem inconsistências – como ausência de depósitos ou depósitos em valores incorretos –, no período em que a empresa Planalto Service Ltda. prestou serviços ao Órgão;

IV – alertar aos órgãos do Governo do Distrito Federal, em especial à Secretaria de Estado de Educação, que:

a) a despeito de não ensejar a retenção de pagamentos por serviços regularmente prestados, a falta de comprovação de regularidade fiscal configura descumprimento contratual e sujeita a empresa contratada às sanções legalmente previstas, na forma do contrato firmado, sem prejuízo de eventual rescisão do ajuste, na forma do art. 77, c/c art. 78, I, da Lei n.º 8.666/93;

b) doravante, não aceitem a cobrança de serviços terceirizados com alocação de mão de obra relativos a duas ou mais competências, em um mesmo documento fiscal;  
V – autorizar:

a) a dispensação do processo administrativo n.º 460.000.327/2013 4 volumes) e sua devolução à Secretaria de Estado de Educação;

b) o encaminhamento de cópia do Relatório do Voto condutor da Decisão que for proferida e da Informação n.º 58/2017 à Câmara Legislativa do Distrito Federal, à Companhia de Planejamento do Distrito Federal, à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e à Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Distrito Federal;

c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para adoção das medidas cabíveis.

O douto Ministério Público, em parecer do eminente Procurador, Demóstenes Tres Albuquerque, opina no mesmo sentido, exceto quanto à ocorrência de prescrição da pretensão punitiva da Administração em relação à empresa Planalto Service Ltda, em face da apresentação de Atestado de Capacidade Técnica e Certidão emitida pelo Conselho Regional de Administração do Distrito Federal, supostamente adulterados, que estavam sendo apreciados por meio do processo administrativo



nº411.000.076/2009. Sobre essa questão, o *Parquet* assim se manifestou:

**Ministério Público de Contas**: *na hipótese vertente, não se trata de aplicação de sanção a servidor ou a qualquer cidadão. Como bem destacado pela Unidade Técnica, a determinação da Corte para continuidade do processo administrativo n.º411.000.076/2009 refere-se à “apuração e eventual aplicação de sanção à empresa Planalto Service Ltda., em face da apresentação de Atestado de Capacidade Técnica e Certidão emitida pelo Conselho Regional de Administração do Distrito Federal – CRA/DF – supostamente adulterados, no Pregão Eletrônico n.º 16/2009”.*

*Ou seja, conforme entendimento Ministerial, esposado na assentada anterior, não houve prescrição da pretensão punitiva da Administração em relação à empresa Planalto Service Ltda., relativamente aos fatos ocorridos no procedimento licitatório regido pelo Edital de PE nº 016/2009. Sobre a questão, eis a referida opinião do MPC, Parecer nº 311/2016-CF:*

*Consta dos autos, fl. 531, que a empresa Planalto Service foi inabilitada no certame regido pelo Edital PE nº 016/2009 – SEPLAG/SUPRI/CECOM, cujo objeto era a contratação de serviços de locação de mão de obra, com fornecimento de material e utensílios de limpeza para a Secretaria de Estado de Fazenda do DF.*

*Na hipótese vertente, entende o Ministério Público de Contas que deve ser aplicado, subsidiariamente, o Código Penal, no tocante ao prazo prescricional e às causas de suspensão ou interrupção, uma vez que as condutas utilizar documentos públicos adulterados (certidão e atestado emitido pelo Conselho Regional de Administração) e impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório são tipificadas como crime. No caso concreto, a primeira é absorvida pela segunda conduta<sup>1</sup>, tipificada no art. 93 da Lei 8.666/93<sup>2</sup>, o que, no entendimento da Unidade Técnica, implicaria preclusão da pretensão punitiva da Administração, uma vez que a pena varia de seis meses a —dois anos de reclusão, o que resulta em prazo prescricional de quatro anos.*

<sup>1</sup> APELAÇÃO CRIMINAL 0000387-21.2004.4.01.4200 (2004.42.00.000386-5)/RR

Processo na Origem: 3872120044014200

RELATOR(A) : DESEMBARGADOR FEDERAL CÂNDIDO RIBEIRO

RELATOR(A) : JUIZ FEDERAL ALEXANDRE BUCK MEDRADO SAMPAIO  
(CONVOCADO)

APELANTE : JUSTICA PUBLICA

PROCURADOR : ANA CAROLINA OLIVEIRA TANNUS DINIZ

APELADO : PAULO FERREIRA

DEFENSOR : DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO - DPU

E M E N T A: PENAL. DELITO DO ART. 304 DO CP (USO DE DOCUMENTO FALSO). DECLASSIFICAÇÃO PARA O CRIME DO ART. 93 DA LEI 8.666/1993 (FRAUDE A ATO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO). APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CONSUÇÃO. POSSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO. OCORRÊNCIA. APELAÇÃO DESPROVIDA.

I – Conquanto a materialidade e autoria do uso de documentos falsos estejam devidamente comprovadas no arcabouço probatório, tais documentos foram utilizados com a única finalidade de possibilitar a adjudicação do objeto do certame vencido pela pessoa jurídica representada pelo acusado.

II – A aplicação do princípio da consunção é evidente na hipótese, não servindo de óbice ao reconhecimento da absorção do crime-meio (art. 304 do CP) pelo crime-fim (art. 93 da Lei 8.666/1993) o fato de os tipos penais tutelarem objetos jurídicos distintos. Precedente.

III – Entre a data do recebimento da denúncia (26/03/2004) e a data da publicação da sentença (14/07/2008), transcorreu lapso temporal superior a 4 (quatro) anos, de modo que há que se reconhecer a prescrição com consequente extinção da punibilidade do réu.

IV – Apelação do Ministério Público Federal desprovida.

ACÓRDÃO

Decide a 3ª Turma do TRF - 1ª Região, por unanimidade, negar provimento à apelação, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 17 de setembro de 2013.

JUIZ FEDERAL ALEXANDRE BUCK MEDRADO SAMPAIO  
(Relator Convocado)

<sup>2</sup> Art. 93. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório.



*Todavia, o Código Penal estabelece que a prescrição não ocorre, dentre outras causas, “enquanto não resolvida, em outro processo, questão de que dependa o reconhecimento da existência do crime”.*

*É o que ocorre no caso em exame. A Jurisdicionada, ao tomar conhecimento de indícios de adulteração dos documentos apresentados pela sociedade empresária Planalto Service, em 2009, instaurou processo administrativo para examinar a questão. Nesse contexto, desde então, o prazo prescricional para aplicação de penalidade estaria suspenso.*

*Assim, ainda que a empresa Planalto Service tenha sido inabilitada, a Administração ainda pode aplicar as sanções previstas no Decreto nº 26.851/06, sem prejuízo da abertura de sindicância para apurar os responsáveis pela demora em sancionar a referida sociedade empresária. Nesse sentido, o Acórdão TCU nº 754/2015-Plenário:*

**Acórdão:**

*[...]*

*ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 43 e 46 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 250, inciso II, e 271 do Regimento Interno, em:*

*[...]*

*9.5. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União que:*

*9.5.1. orientem os gestores das áreas responsáveis por conduzir licitações, inclusive os dos órgãos sob seu controle de atuação administrativa e financeira, para que autuem processo administrativo com vistas à apenação das empresas que praticarem, injustificadamente, ato ilegal tipificado no art. 7º da Lei 10.520/2002 e alertem-nos de que tal dispositivo tem caráter abrangente e abarca condutas relacionadas não apenas à contratação em si, mas também ao procedimento licitatório e à execução da avença;*

*9.5.2. divulguem que estão sujeitos a sanções os responsáveis por licitações que não observarem a orientação do item 9.5.1 deste acórdão;*

*[...]*

*9.10. arquivar os autos.*

*Ante o exposto, opina o Parquet especializado porque o e. Tribunal acolha as sugestões da Unidade Técnica, exceto a parte final do item IV.c.1, esclarecendo à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal que não houve prescrição da pretensão punitiva da Administração em relação à empresa Planalto Service Ltda., relativamente aos fatos ocorridos no procedimento licitatório regido pelo Edital de PE nº 016/2009, devendo dar continuidade ao Processo nº 411.000.076/2009, ciência ao Tribunal acerca do desfecho das questões ali tratadas, sem prejuízo de informar o andamento da Sindicância instaurada para apurar responsabilidade de servidores que deram causa ao transcurso do lapso temporal, bem como adotar medidas necessárias para o deslinde das questões objeto do referido processo.*

*Note-se, pois, que a Jurisdicionada, no processo que cuidava do procedimento licitatório regido pelo PE nº 16/2009, ao se deparar com possíveis irregularidades em documentação apresentada pela sociedade empresária Planalto Service, determinou a autuação de processo para aplicação de penalidade e averiguação da veracidade e autenticidade dos documentos apresentados pela citada empresa.*



*Nesse contexto, para a correta aplicação de penalidade necessário o juízo acerca da autenticidade dos documentos apresentados, uma vez que, se autênticos, não há ilícito praticado. Entretanto, se assim não forem considerados, houve sim a prática de ato tipificado como crime e, nesse passo, possível a analogia proposta pelo MPC e, portanto, ainda não prescrita a pretensão punitiva da Administração em relação à empresa Planalto Service Ltda.. Tal punição encontra-se em consonância com jurisprudência do TCU, Acórdão TCU nº 754/2015-Plenário, já transcrito.*

É o relatório.

DIGITALIZADO



## VOTO

Cuidam os autos da Representação nº 26/2013-CF (fls. 3/4), subscrita pela nobre Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do DF – MPjTCDF, que noticiou que a empresa Planalto Service Ltda. teria praticado irregularidades, no âmbito de contratações da esfera federal, que poderiam estar ocorrendo no Governo do Distrito Federal, haja vista que foram empenhados mais de R\$ 14 milhões, somente no ano de 2013, em decorrência de ajustes celebrados com órgãos distritais (fls. 1/12 do Anexo I).

Em exame, nesta fase, os esclarecimentos prestados pela Câmara Legislativa do DF, Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF, Companhia de Planejamento do DF e pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, em cumprimento à Decisão nº 3.797/2016 (fls. 628/629), parcialmente transcrita a seguir:

*(...) III – considerar procedente a Representação nº 26/2013-CF; IV – **determinar**: a) à CLDF, à Sema/DF, à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e à Codeplan que adotem, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas que julgarem necessárias para solucionar as irregularidades apontadas na Informação nº 101/2014, encaminhando ao TCDF, no mesmo prazo, as providências tomadas em relação à cada uma das impropriedades constantes nos papéis de trabalho associados aos autos no e-TCDF; b) à Sema/DF, à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e à Codeplan que adotem, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas que julgarem necessárias para solucionar as irregularidades apontadas na Informação nº 25/2016 (fls. 567/598), encaminhando ao TCDF, no mesmo prazo, as providências tomadas em relação à cada uma das impropriedades constantes nos itens I.1, I.2 e I.3, respectivamente; c) à CLDF, Sema/DF, Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e Codeplan que, em relação aos contratos de prestação de serviço contínuo celebrados com a empresa Planalto Service Ltda., ainda vigentes: c.1) façam circularização de todos os atestados de capacidade técnica e certidões apresentados pela empresa em apreço para fins de habilitação, no momento da contratação e nas prorrogações porventura aditadas com base no art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993; c.2) em caso de futuras prorrogações dos referidos ajustes ainda vigentes, desde que cumpridos os requisitos previstos no inciso II, do art. 57 da Lei de Licitações, também promovam circularização dos documentos apontados na alínea precedente; d) à CLDF que noticie ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhando documentação comprobatória, o deslinde: d.1) da solicitação à empresa Planalto Service Ltda. acerca dos nomes dos empregados que prestam serviços no âmbito dessa Casa Legislativa, que não foram informados na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, ano base 2012; d.2) do Ofício nº 138/2015, encaminhado à Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, solicitando apuração de denúncia de supostas irregularidades em 5 (cinco) Guias da Previdência Social – GPS com o mesmo número de autenticação,*





*porém de valores e datas diferentes; e) à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal que dê continuidade ao Processo nº 411.000.076/2009, dando ciência a este Tribunal das questões ali tratadas, sem prejuízo de informar o andamento da Sindicância instaurada para apurar a responsabilidade de servidores que deram causa ao transcurso de lapso temporal e adote medidas necessárias para o deslinde das questões objeto do referido processo; V – autorizar: a) a desapensação dos Processos nºs 460.000.327/2013 (3 Volumes) e 080.003.832/2014 (6 Volumes e 1 Apenso – Processo nº 460.000.115/2015 – 1 Volume) e as suas devoluções aos órgãos de origem; b) o encaminhamento cópia do relatório/voto do Relator e da Informação nº 25/2016 (fls. 567/602) à Codeplan, à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, à Sema/DF, à CLDF, à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal (para fins de subsidiar o cumprimento das determinações contidas nos itens precedentes), bem como à Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF (para fins de conhecimento e adoção das medidas que julgar pertinentes, em relação ao discutido no item II.1 da Informação nº 25/2016); c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para adoção das providências cabíveis.(...)*

Compulsando os autos, registra-se, desde logo, convergência com o encaminhamento proposto pela diligente SEACOMP, endossado pelo douto *Parquet*, com exceção da prescrição da pretensão punitiva da administração em face dos fatos apurados no processo administrativo nº 411.000.076/2009, o qual foi instaurado em razão de documentos apresentados pela empresa Planalto Service no procedimento licitatório regido pelo Edital de PE nº 016/2009.

Analisando os esclarecimentos e documentos encaminhados à Corte pelas jurisdicionadas em cumprimento às determinações contidas na Decisão nº 3797/2017, a Unidade Técnica, por meio da Informação nº 58/2017-2ªDIACOMP (fls. 801/847), assim se manifestou:

**I.1.2. Análise do cumprimento do item IV.a da Decisão n.º 3.797/2016 pela CLDF (...)**

15. *Dessa forma, no tocante à fiscalização empreendida pelo tomador de serviços, acerca do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias sob a responsabilidade do prestador de serviços, a orientação mais moderna indica que devem ser tomadas medidas mais eficazes do que aquelas anteriormente previstas na IN n.º 02/2008-SLTI/MP.*

16. *Nesse sentido, embora as divergências apontadas na Informação n.º 101/2014 apontem para o descumprimento dessas obrigações, entende-se que a solução para tais irregularidades não está na apresentação de novos relatórios, aparentemente livres de erros. Isso porque, como alegado pela CLDF – e ressaltado no estudo efetuado pelo TCU –, os relatórios emitidos por meio da GFIP/SEFIP podem ser retificados pela empresa, sem que disso tomem conhecimento os tomadores dos serviços.*



17. Ressalte-se que, assim como os tomadores de serviços, este Tribunal de Contas também se ressentido da falta de acesso a informações protegidas por sigilos fiscal e bancário. Em função disso, é possível (em hipótese) que seja apresentada documentação indicativa da aparente regularidade das contribuições trabalhistas e previdenciárias e esta Corte de Contas não tenha meios para verificar a veracidade dessa informação – o que tornaria todo o procedimento fiscalizatório completamente inócuo.

18. Dessa forma, a obtenção de extratos individuais relativos ao INSS e ao FGTS – medida tomada pela CLDF em função das mencionadas irregularidades – revela-se como um meio de fiscalização mais eficaz, em sintonia com a atual redação da IN n.º 02/2008 – SLTI/MP.

19. Com efeito, a CLDF fez minucioso levantamento acerca dos depósitos efetuados nas contas relativas ao INSS e ao FGTS dos trabalhadores terceirizados, outrora contratados pela Planalto Service Ltda., conforme consolidação às fls. 18 a 21 do Anexo XXII deste Processo.

20. O citado relatório demonstra a ausência de depósito nas contas vinculadas de diversos trabalhadores. Ressalte-se que, nos meses de outubro a dezembro de 2015, não constam registros relativos a depósitos para nenhum dos trabalhadores envolvidos, seja para o INSS, seja para o FGTS. Tal situação revela possível prática de falta grave durante a execução contratual, o que deve ser devidamente apurado.

21. Portanto, em relação à CLDF, a determinação constante do item IV.a da Decisão n.º 3.797/2016 pode ser considerada parcialmente atendida. Resta contudo, determinar que sejam tomadas as providências no sentido de apurar as faltas cometidas pela empresa Planalto Service Ltda. e, observado o devido processo legal, aplicar a sanção cabível.

(...)

#### **I.2.1. Análise do cumprimento do item IV.c da Decisão n.º 3.797/2016 pela CLDF**

24. Com efeito, o item IV.c da Decisão n.º 3.797/2016 especificou que as providências determinadas destinavam-se aos contratos firmados com a Planalto Service Ltda. que ainda estivessem em vigor. Portanto, a solução de continuidade do citado contrato encerra o debate em torno do tema e permite considerar a perda do objeto da determinação constante do item IV.c da referida Decisão, em relação à CLDF.

(...)

#### **I.3.2. Análise do cumprimento do item IV.d da Decisão n.º 3.797/2016 pela CLDF**

28. A RAIS era um dos documentos exigidos para fiscalização contratual, na redação original da IN n.º 02/2008<sup>3</sup>. Contudo, essa exigência foi descartada, com a entrada em vigor da IN n.º 06/2013 – SLTI/MP, pelos mesmos motivos que a exigência de apresentação dos relatórios da GFIP/SEFIP também o foram.

29. Dessa forma, considerando que a CLDF já solicitou à Planalto Service Ltda. a entrega da RAIS/2012; considerando que a fiscalização da RAIS compete ao Ministério do Trabalho; considerando que a eficácia da obtenção de tal relatório para comprovação do cumprimento de obrigações contratuais é questionável; e considerando a fiscalização já empreendida pela CLDF, conforme demonstrado nos parágrafos 19 e 20; entende-se que a determinação do item IV.d.1 pode ser considerada parcialmente cumprida, em relação à CLDF.

<sup>3</sup> Conforme alínea “i” do inciso I do §5º do art. 34 da IN n.º 02/2008, em sua redação original.



30. *Em relação ao item IV.d.2, entende-se que as providências tomadas pela CLDF se mostram suficientes para dar cumprimento à determinação que lhe fora feita. Com efeito, a discrepância – apresentação de cinco GPS com mesmo número de autenticação – foi devidamente informada ao órgão fiscalizador (RFB), a quem compete, de forma exclusiva, tomar as providências cabíveis.*

(...)

**II. *Das diligências destinadas à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal: item IV.e da Decisão n.º 3.797/2016.***

**II.2. *Análise do cumprimento do item VI.e da Decisão n.º 3.797/2016***

(...)

47. *Nesse passo, convém destacar que a Comissão de Sindicância Investigativa, instituída para apurar a responsabilidade daqueles servidores que deveriam ter apurado a suposta fraude cometida pela empresa Planalto Service Ltda. no Pregão n.º16/2009, descreveu as peças que constam do processo administrativo n.º411.000.076/2009 da seguinte forma:*

*“a) Nos autos do processo n.º 411.000.076/2009, o servidor Marcelo Ferreira Vasconcelos, na qualidade de Presidente da Comissão de A. de Infrações Licitatórias, fez a autuação do referido processo, no dia 20/03/2009, para aplicação de penalidade referente ao PE n2 16/2009, como consta da folha 01. O pregoeiro Haroldo da Silva encaminha Ofício ao Gerente Executivo do Conselho Regional de Administração do DF, fl.02, solicitando informações sobre a veracidade e autenticidade dos documentos acostados as folhas 04 e 06. O Gerente Executivo encaminha o Ofício n.º051/09/ADM/CRA/DF informando que “o Atestado não corresponde na íntegra com a cópia arquivada, bem como a Certidão anexa, deverá obrigatoriamente apresentar numeração no canto superior direito, de controle interno do CRA/DF”, fl.03. A Coordenadora de Procedimentos Licitatórios, Adjalma Bueno Soares, encaminha o processo a Presidência da Comissão de Julgamento de Penalidades para providências, fl. 09;*

*b) Foi realizada a Notificação de Infração n.º 003/2009 à licitante, em 20/03/2009, pelo Presidente da Comissão de Apuração de Irregularidades Administrativas, senhor Marcelo F. Vasconcelos, fl.12. Houve apresentação da defesa, por parte da empresa licitante, conforme folhas 16 a 45. O presidente Marcelo, encaminhou os autos a Sra. Adjalma, para análise e parecer, fl. 46. Em 14 de agosto de 2009, foi elaborado o parecer pela Adjalma, a qual solicitou que os autos fossem submetidos a ATL/CECOM, solicitando análise e parecer, fl. 47. Foi encaminhado o Ofício n.º 16/2009-COPROL/CECOM/SEPLAG ao Gerente Executivo do Conselho Regional de Administração do DF, solicitando a confirmação da existência e veracidade das certidões, porém, não houve resposta do CRA/DF, conforme declaração datada de 27 de agosto de 2009, folha 50. A partir desta data, não fora praticado nenhum ato subsequente, por parte da presidente da Comissão e nem tampouco de seus membros;” (Relatório da Comissão de Sindicância Investigativa, fl. 192).*

48. *Considerando-se exclusivamente o que consta do referido processo administrativo, a narrativa demonstra que os fatos ocorridos não dão causa à suspensão do prazo prescricional – independentemente de se adotar o Direito Penal, Civil ou Administrativo como paradigma para os fenômenos da prescrição ou de sua suspensão. Com efeito, a Administração ficou-se inerte, por mais de 5 anos, ainda durante a fase de apuração do ilícito, sem que houvesse, contudo, nenhum motivo aparente para tanto.*



49. *Outrossim, é possível se cogitar que tenha havido interrupção do prazo prescricional, mas não segundo a analogia proposta com o Direito Penal. Isso porque as causas interruptivas do CP estão previstas, exaustivamente<sup>4</sup>, em seu art. 117, abaixo transcrito:*

*“Art. 117 - O curso da prescrição interrompe-se:*

- I - pelo recebimento da denúncia ou da queixa;*
- II - pela pronúncia;*
- III - pela decisão confirmatória da pronúncia;*
- IV - pela publicação da sentença ou acórdão condenatórios recorríveis;*
- V - pelo início ou continuação do cumprimento da pena;*
- VI - pela reincidência.”*

50. *Como se verifica, as hipóteses previstas no CP não se assemelham com a prática do Direito Administrativo. Enquanto, naquele, há clara separação entre os órgãos encarregados da investigação e da jurisdição (sendo o recebimento da denúncia ou da queixa o marco da transição entre uma e outra fase), no Direito Administrativo, cabe ao mesmo órgão apurar e julgar (administrativamente) as infrações cometidas. Nesse passo, entende-se que a regra que melhor se aplica ao caso é aquela estabelecida no art. 142, §§ 3º e 4º, da Lei n.º 8.112/90, que vigia, no Distrito Federal, à época dos fatos:*

*“§ 3º A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente.*

*§ 4º Interrompido o curso da prescrição, o prazo começará a correr a partir do dia em que cessar a interrupção.”*

51. *Dessa forma, se tal dispositivo for adotado como parâmetro, pode-se considerar que houve interrupção do prazo prescricional, uma única vez, em 20/3/9, data da autuação do processo administrativo n.º 411.000.076/2009, com a finalidade de se aplicar penalidade referente ao Pregão Eletrônico n.º 16/2009.*

52. *O reinício da contagem do prazo prescricional, na forma dos citados dispositivos da Lei Federal n.º 8.112/90, dependeria da decisão final proferida pela autoridade competente. Contudo, como essa matéria também não está disciplinada nas Leis n.ºs 8.666/93 e 10.520/2002, faz-se necessário continuar a analogia com a Lei n.º 8.112/90, a qual dispõe que:*

*“Art. 152. O prazo para a conclusão do processo disciplinar não excederá 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem.*

*(...)*

*Art. 167. No prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão.”*

53. *Assim, o prazo máximo para conclusão de processo disciplinar é de 140 (cento e quarenta) dias, somando-se uma eventual prorrogação (60 + 60) e o prazo para se proferir a decisão (20). Dessa forma, de forma análoga, o procedimento de sanção administrativa deveria ter se encerrado em 7/8/9 (140 dias após a autuação do processo administrativo sancionador). Logo, a retomada da contagem da prescrição teria ocorrido em 8/8/9 e, em 8/8/13 ou 8/8/14, ocorreria a prescrição da pretensão*

<sup>4</sup> Ainda conforme os ensinamentos de Julio Fabbrini Mirabete e Renato N. Fabbrini, “as causas interruptivas, porém, somente são aquelas taxativamente enumeradas no art. 117, porque a matéria de prescrição penal é de direito substantivo, em que não se admite entendimento ampliativo ou interpretação analógica, e muito menos a aplicação da analogia”. [MIRABETE, Julio Fabbrini. Código penal interpretado / Julio Fabbrini Mirabete; Renato N. Fabbrini. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 734].





punitiva da Administração (considerando-se os dois prazos prescricionais possíveis no caso, de 4 e 5 anos, respectivamente).

54. Portanto, seja porque a aplicação análoga do Art. 116, I, do CP, sugerida pelo MPJTCDF, não é adequada ao presente caso (como demonstrado nos parágrafos 42 a 46); seja porque não se verificou, com base em outras normas, a ocorrência de nenhum fato que desse causa à suspensão do prazo prescricional (parágrafos 47 e 48); entende-se que houve prescrição da pretensão punitiva da Administração em relação à infração supostamente cometida pela Planalto Service Ltda. no Pregão Eletrônico n.º 16/2009, ainda que tenha havido interrupção do prazo prescricional (parágrafos 47 a 53).

55. Outrossim, também ocorreu a prescrição do ilícito de descumprimento do dever funcional, relativo àqueles que deram causa à prescrição da suposta fraude cometida pela Planalto Service Ltda., como demonstrado pela AJL da Seplag, às fls. 684 e 685.

56. Portanto, malgrado a Seplag ter noticiado a este Tribunal apenas o desfecho da sindicância instaurada para apurar a responsabilidade dos servidores que deram causa à prescrição da sanção administrativa, entende-se que a determinação inserta no item IV.e da Decisão n.º 3.797/2016 pode ser considerada cumprida.

(...)

### **III. Das diligências destinadas à Secretaria de Estado do Meio Ambiente**

#### **III.1.2. Análise do cumprimento do item IV.a da Decisão n.º 3797/2016 pela SEMA**

73. Nesse sentido, entende-se que a documentação apresentada pode ser aproveitada para, no máximo, demonstrar que as obrigações contratuais não foram efetivamente cumpridas pela empresa Planalto Service Ltda (o que já foi feito pelo Corpo Técnico, em outras oportunidades, neste Processo). Contudo, a reapresentação dos mesmos tipos de documentos, ainda que livres de quaisquer inconsistências, não garantirá que as obrigações trabalhistas e previdenciárias foram devidamente observadas. Isso porque a empresa Planalto Service Ltda. pode apresentar à fiscalização a documentação corrigida e, posteriormente, como já foi feito por diversas vezes, retificar as informações prestadas à Previdência, sem informar tal fato à fiscalização.

74. Ressalte-se que a retificação é medida que se faz necessária, por óbvio, porque o preenchimento de informações é um procedimento sujeito a falhas: um código pode ser usado indevidamente, um número pode ser digitado com engano, etc. No entanto, não se pode descartar o uso indevido de tal medida, com o intuito de ludibriar a fiscalização.

75. Por esse motivo, faz-se necessário empreender outras formas de fiscalização, que garantam que as obrigações trabalhistas e previdenciárias da empresa Planalto Service Ltda. tenham sido devidamente cumpridas.

76. Por outro lado, o encaminhamento das notas fiscais relativas às competências de 03/2013 e 07/2013 dá efetivo cumprimento a parte das irregularidades detectadas pelo Corpo Técnico, que foram objeto de determinação pelo TCDF.

77. Assim, entende-se que a determinação contida no item IV.a da Decisão n.º 3.797/2016, em relação à Sema, pode ser considerada parcialmente cumprida. Contudo, faz-se necessário determinar à Jurisdicionada que, em sintonia com a atual redação da IN n.º 02/2008 – SLTI/MP, solicite dos funcionários terceirizados que têm ou já tiveram vínculo trabalhista com a empresa Planalto Service Ltda. que obtenham extratos individuais relativos ao INSS e ao FGTS. Adicionalmente, caso os extratos revelem irregularidades nas contas vinculadas no período em que a





empresa Planalto Service Ltda. prestou serviços ao Órgão, deverão ser notificados os órgãos fiscalizadores competentes, além de ser aberto procedimento administrativo específico para, respeitado o devido processo legal, aplicar a sanção cabível, por falha na execução contratual.

(...)

**III.2.2. Análise de cumprimento do item IV.b da Decisão n.º 3.797/2016 pela Sema**

82. A primeira irregularidade apontada na Informação n.º 25/2016 trata da suposta ausência, no respectivo processo de pagamento, dos documentos exigidos, à época, para comprovação da regularidade das obrigações trabalhistas e previdenciárias, relativas à competência de 01/2015 (letra “a” do parágrafo **Erro! Fonte de referência não encontrada.**). Sobre esse ponto, a Sema não demonstrou que tais documentos já constavam do processo de pagamento, motivo pelo qual entende-se que a irregularidade não foi retificada.

83. Em relação à letra “b” do parágrafo **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, emissão de GFIP/SEFIP com atraso, a Sema não se manifestou. Contudo, trata-se de questão que foge ao controle dos tomadores de serviços. Ademais, tal atraso pode gerar multas, cobradas pelos órgãos fiscalizadores competentes. Por esse motivo, apesar da ausência de manifestação da Sema, pode-se considerar superada essa questão.

84. Em relação à divergência entre o valor constante da GPS e o valor contido no Relatório Comprovante de Declaração das Contribuições a Recolher à Previdência Social e a Outras Entidades e Fundos por FPAS - EMPRESA (letra “c” do parágrafo **Erro! Fonte de referência não encontrada.**), a Jurisdicionada afirmou que este valor corresponde ao montante de todos os tomadores de serviços, enquanto aquele, apenas à Sema.

85. Porém, ainda que a prestadora tenha vários tomadores de serviços, se for utilizado o código de recolhimento 150<sup>5</sup>, deve ser feita apenas uma GPS, com o valor total devido à Previdência, como se observa da “Nota 1”, do item 2.16, do Manual da GFIP/SEFIP para Usuários do SEFIP 8.4 (pág. 70):

“Nos códigos 150 e 241 a compensação é informada por tomador/obra, mas o valor é abatido do total das contribuições devidas pelo estabelecimento, sendo gerado um único documento de arrecadação da Previdência – GPS.” (Grifou-se).

86. Portanto, não procede a afirmação da Jurisdicionada. Outrossim, ainda que a orientação fosse no sentido de se emitir diversas GPS, uma para cada tomador, os relatórios disponibilizados sequer são capazes de demonstrar como se obteve o valor de R\$ 2.944,28.

87. Ademais, entende-se que também não foi corrigida a irregularidade apontada na letra “d” do parágrafo **Erro! Fonte de referência não encontrada.** – não apresentação da nota fiscal de 01/2015. Isso porque o documento apresentado é de fevereiro/2015 e o valor da retenção relativa ao INSS, dele constante, é de apenas R\$ 15.029,48.

88. Ressalte-se que, com exceção dos documentos relacionados nas letras “f”, “g.ii” e “h” do parágrafo **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, todos os demais documentos apresentados pela Sema já constavam dos autos, às fls. 339 a 359.

89. Contudo, assim como foi observado para as competências de 03/2013 e 07/2013, a documentação apresentada, relativa à competência de 01/2015, não é capaz

<sup>5</sup> Recolhimento ao FGTS e informações à Previdência Social de empresa prestadora de serviços com cessão de mão-de-obra e empresa de trabalho temporário (Lei nº 6.019/74), em relação aos empregados cedidos, ou de obra de construção civil – empreitada parcial.



de demonstrar o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias pela Planalto Service Ltda.

90. Pelo exposto, entende-se que a determinação contida no item IV.b da Decisão n.º 3.797/2016, em relação à Sema, deve ser considerada não atendida. Contudo, a determinação adicional, sugerida no parágrafo 77, pode ser aproveitada para o presente caso.

(...)

### **III.3.2. Análise do cumprimento do item IV.c da Decisão n.º 3.797/2016, pela Sema**

93. A despeito da falta de manifestação da Sema sobre o assunto, verifica-se que, à fl. 210 do Anexo XXXIX, consta a informação de que o Contrato n.º 05/2012, firmado com a Planalto Service Ltda., teve sua vigência expirada em 30/8/15. Assim, como o item IV.c da Decisão n.º 3.797/2016 especificou que as providências determinadas destinavam-se aos contratos que ainda estivessem em vigor, a solução de continuidade do citado contrato encerra o debate em torno do tema, em face da perda de objeto da referida determinação, em relação à Sema.

## **IV. Das diligências destinadas à Companhia de Planejamento do Distrito Federal**

### **IV. 1.2. Análise do cumprimento do item IV.a da Decisão n.º 3.797/2016 pela Codeplan**

(...)

100. Alguns argumentos da Planalto Service Ltda. procedem, ainda que parcialmente. É o caso, por exemplo, da apresentação da GRF que, outrora, fora apresentada de forma ilegível (fl. 720). Da mesma forma, procede que é possível não existirem valores a recolher para a Previdência, mas o existirem para outras entidades ou fundos, conforme previsão do art. 60, §1º, da Instrução Normativa n.º 1300, de 20/11/12, da RFB, abaixo transcrito:

“Art. 60. A empresa prestadora de serviços que sofreu retenção no ato da quitação da nota fiscal, da fatura ou do recibo de prestação de serviços, poderá compensar o valor retido quando do recolhimento das contribuições previdenciárias, inclusive as devidas em decorrência do décimo terceiro salário, desde que a retenção esteja:

(...)

§ 1º A compensação da retenção poderá ser efetuada somente com as contribuições previdenciárias, não podendo absorver contribuições destinadas a outras entidades ou fundos, as quais deverão ser recolhidas integralmente pelo sujeito passivo.” (Grifou-se).

101. Dessa forma, é possível que o valor retido no faturamento mensal da empresa se iguale (ou ultrapasse) o valor devido para a Previdência. Nesse caso, não haverá valor a recolher para a Previdência. Contudo, conforme o dispositivo citado, ainda deve ser recolhido, integralmente, o valor devido a outras entidades – inclusive, existe código de pagamento específico para esta situação: 2119<sup>6</sup>.

102. Contudo, a prática de envio de sucessivos arquivos de GFIP/SEFIP repetiu-se (foram identificados arquivos gerados para a mesa chave em 11/6/13, 14/6/13, 27/6/13 e 1º/7/13 – fls. 709 a 719) e, como já abordado, os documentos mais antigos são retificados pelos mais recentes, sendo válido somente o último enviado.

103. Assim, da mesma forma que ocorreu com as demais Jurisdicionadas destes autos, a documentação enviada, bem como as justificativas apresentadas, não são

<sup>6</sup> Código 2119: Empresas em Geral - CNPJ - Pagamento exclusivo para Outras Entidades (SESC, SESI, SENAI, etc.). Fonte: <https://goo.gl/RoFpk6>.



suficientes para comprovar a regularidade da empresa em relação às obrigações trabalhistas e previdenciárias, dada a ausência de meios, seja pelos tomadores de serviços, seja por esta Corte de Contas, para verificar se essas informações foram ou não retificadas após serem apresentadas.

104. Nesse sentido, no parágrafo 38 da Informação n.º 25/2016, consta a informação de que há ausência de depósitos relativos ao FGTS para diversos empregados, conforme extratos às fls. 393 a 413 e 417.

105. Dessa forma, entende-se que a determinação contida no item IV.a da Decisão n.º 3.797/2016 pode ser considerada parcialmente atendida. Adicionalmente, deve-se determinar a realização das mesmas providências sugeridas no parágrafo **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, à CLDF, ou seja, reporte de eventuais falhas aos órgãos fiscalizadores, bem como abertura de processo sancionatório, observado o devido processo legal.

(...)

#### **IV.2. Análise do cumprimento do item IV.b da Decisão n.º 3.797/2016, pela Codeplan**

(...)

109. Inicialmente, verifica-se que não procede o argumento de que o Contrato Emergencial n.º 06/2013 não é objeto do presente Processo. Isso porque a autuação desse foi feita com a finalidade de se apurar possíveis irregularidades praticadas pela empresa Planalto Service Ltda. nas contratações que ocorreram até 2013, o que não exclui, por óbvio, o citado contrato. Ademais, já foram apreciados outros documentos do mencionado ajuste, como aqueles relativos à competência de 05/2013.

110. Sobre a forma de instrução da documentação que acompanha as notas fiscais, embora as cópias dos contratos firmados com a Planalto não constem dos autos – ou em seus anexos –, verifica-se que o procedimento adotado pela empresa é coerente com a prática das contratações desse tipo, em geral.

111. No Contrato n.º 24/2013, firmado entre o TCDF e a empresa City Service Segurança Ltda. (e-DOC n.º 84118822), por exemplo, consta a seguinte cláusula, reguladora de situação idêntica:

“7.5 Fica a CONTRATADA obrigada de apresentar mensalmente, juntamente com a nota fiscal dos serviços prestados, os seguintes documentos, relativos aos empregados utilizados na execução do objeto contratual, sem os quais não será liberado o pagamento:

(...)

7.7 Os documentos descritos acima (item 7.5) deverão referir-se ao mês imediatamente anterior àquele a que disser respeito a nota fiscal de prestação de serviços.” (Grifou-se).

112. Tal situação pode ser ilustrada no quadro a seguir:

Quadro 5: Calendário de obrigações (hipotético)

Mês do contrato	Período de prestação dos serviços	Data do faturamento	Pagamento aos funcionários	Data do envio da GFIP	Documentação anexada à nota
1º	1/1 a 31/1	01/fev	05/fev	07/fev	(Apenas certidões)


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

Fls.: 897

Proc.: 34194/13  
Waleska

Rubrica

Mês do contrato	Período de prestação dos serviços	Data do faturamento	Pagamento aos funcionários	Data do envio da GFIP	Documentação anexada à nota
2º	1/2 a 28/2	01/mar	05/mar	07/mar	Certidões + documentação elaborada em 7/2, relativa à competência 01
3º	1/3 a 31/3	01/abr	05/abr	07/abr	Certidões + documentação elaborada em 7/3, relativa à competência 02

113. O quadro 5 demonstra que, após a prestação de serviços no primeiro mês (janeiro), é feito o faturamento, no dia 1º/2. Nessa data, a prestadora de serviços ainda não está obrigada a realizar o pagamento de seus funcionários, nem de enviar a GFIP/SEFIP, o que deve ocorrer, respectivamente, no 5º e no 7º dias úteis do mês de fevereiro. Dessa forma, no primeiro mês de prestação dos serviços, são enviadas ao tomador de serviços a Nota Fiscal de cobrança e as certidões negativas exigidas na Lei n.º 8.666/93, apenas. No mês seguinte, é feito o faturamento em 1º março, relativo aos serviços prestados em fevereiro. Essa Nota Fiscal deve ser acompanhada da cópia da folha de pagamento e da GFIP/SEFIP relativas a janeiro, exigíveis desde os dias 5/2 e 7/2, respectivamente. Dessa forma, em resumo, é possível que a data da emissão da nota fiscal seja de determinado mês; que tal nota se refira a serviços prestados no mês anterior; e que a documentação que acompanhe essa nota se refira a 2 meses antes de sua emissão. Tal situação vai ao encontro do argumento apresentado pela empresa Planalto Service Ltda<sup>7</sup>.

114. Outrossim, como já exposto, sugere-se a alteração na forma de fiscalização dos contratos de prestação de serviços continuados, conforme disposto na IN n.º 06/2013 – SLTI/MP, motivo pelo qual entende-se que, em relação à Codeplan, a determinação contida no item IV.b da Decisão n.º 3.797/2016 pode ser considerada parcialmente atendida.

(...)

#### **IV.3.2. Análise do cumprimento do item IV.c da Decisão n.º 3.797/2016, pela Codeplan**

117. Apesar da falta de manifestação da Codeplan acerca do tema, em consulta ao sítio da Jurisdicionada, observou-se que a última prorrogação do Contrato n.º 8/2013 ocorreu em 29/10/15, pelo prazo de 12 meses, a contar dessa data. Consta também, do mesmo sítio, a informação de que o ajuste se encontra “rescindido”. Outrossim, não se localizou, em pesquisa feita no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF –, nenhuma publicação de extrato de termo aditivo que prorrogasse o referido contrato após 26/7/16, data em que a Decisão n.º 3.797/2016 foi exarada.

118. Assim, como o item IV.c da Decisão n.º 3.797/2016 especificou que as providências determinadas destinavam-se aos contratos que ainda estivessem em vigor, a solução de continuidade do citado contrato encerra o debate em torno do tema, em face da perda de objeto da referida determinação, em relação à Codeplan.

(...)

#### **V. Das diligências destinadas à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.**

<sup>7</sup> Isso quer dizer que, para se analisar a documentação relativa a determinada competência, devem ser analisados a nota fiscal dessa competência e os documentos enviados com a nota fiscal relativa à competência seguinte.





**V.1.2. Análise do cumprimento do item IV.a da Decisão n.º 3.797/2016, pela SEE.**

124. Em resumo, a SEE não se manifestou sobre o assunto, tendo afirmado apenas que foram solicitadas informações da empresa Planalto Service Ltda acerca das irregularidades identificadas, o que não atende à determinação que lhe foi exarada. Ademais, o prazo para manifestação da Pasta foi prorrogado em duas oportunidades (Despachos Singulares n.os 465/2016-GC/PT e 507/2016-GC/PT, às fls. 698 e 772, respectivamente). Dessa forma, entende-se que o item IV.a da Decisão n.º 3.797/2016, em relação à SEE, deve ser considerado não cumprido.

125. A despeito disso, sugere-se que referida determinação não seja reiterada, mas que seja determinada a realização de fiscalização, por meio da obtenção de extratos do INSS e FGTS dos funcionários terceirizados, reporte de eventuais falhas dos órgãos fiscalizadores, bem como abertura de processo sancionatório, se for o caso.

(...)

**V.2.2. Análise do cumprimento do item IV.b da Decisão n.º 3.797/2016, pela SEE**

129. Em primeiro lugar, destaca-se que a SEE se manifestou sobre período diverso daquele sobre o qual a Decisão n.º 3.797/2016 recaiu. Com efeito, não ficou demonstrada a ausência de débitos fiscais federais e distritais nas competências de 5/2012 e 11/2013, ao passo que a manifestação da SEE se refere ao período de 06/2016 a 08/2016.

130. A despeito disso, conforme abordado no MS citado no parágrafo 128, verifica-se que a comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, como condição para realização de pagamentos por serviços prestados, revela-se como uma exigência ilegal.

131. Nesse sentido, o Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU – já se manifestou acerca do tema, conforme Acórdão n.º 964/2012-Plenário, abaixo transcrito:

“9.2.1. os órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem exigir, nos contratos de execução continuada ou parcelada, a comprovação, por parte da contratada, da regularidade fiscal, incluindo a seguridade social, sob pena de violação do disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal;

9.2.2. os órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem incluir, nos editais e contratos de execução continuada ou parcelada, cláusula que estabeleça a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, prevendo, como sanções para o inadimplemento a essa cláusula, a rescisão do contrato e a execução da garantia para ressarcimento dos valores e indenizações devidos à Administração, além das penalidades já previstas em lei (arts. 55, inciso XIII, 78, inciso I, 80, inciso III, e 87, da Lei n.º 8.666/93);

9.2.3. Verificada a irregular situação fiscal da contratada, incluindo a seguridade social, é vedada a retenção de pagamento por serviço já executado, ou fornecimento já entregue, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração;”

132. Conquanto não enseje a retenção de pagamentos por serviços regularmente prestados, a falta de regularidade fiscal configura descumprimento contratual e sujeita a empresa contratada às sanções legalmente previstas, sem prejuízo de eventual rescisão do ajuste, na forma do art. 77, c/c art. 78, I, da Lei n.º 8.666/93 – e deve a Jurisdicionada ser orientada nesse sentido.

133. Sobre o faturamento de mais de uma competência na mesma nota fiscal, em face do longo tempo transcorrido desde os pagamentos dos referidos documentos fiscais, entende-se que sua correção se mostra desnecessariamente onerosa. A despeito disso, deve-se determinar à Jurisdicionada que, doravante, não aceite, no mesmo





*documento fiscal, a cobrança de duas ou mais competências relativas à prestação de serviços terceirizados com alocação de mão de obra.*

134. *Dessa forma, o item IV.b da Decisão n.º 3.797/2016 pode ser considerado parcialmente atendido, sem prejuízo de serem emitidas as orientações constantes dos parágrafos 132 e 133.*

*(...)*

**V.3.2. *Análise do cumprimento do item IV.c da Decisão n.º 3.797/2016, pela SEE.***

137. *Infere-se, da manifestação da SEE, que o comando do item IV.c.1 da Decisão n.º 3.797/2016 não foi devidamente compreendido pela Pasta. Observe-se que, em momento algum, foi solicitada a realização de perícia ou verificação da autenticidade dos documentos diretamente pelos servidores da SEE, mas apenas que fosse feita a circularização daqueles documentos. Tal procedimento configura uma técnica de auditoria, por meio da qual obtém-se “declaração formal e isenta de pessoa independente e estranha ao órgão ou entidade objeto de auditoria”.*

138. *A aplicação da referida técnica prescinde de conhecimentos específicos, ou o uso de qualquer tipo de perícia. Com efeito, bastaria solicitar que os emissores dos originais dos documentos de habilitação declarassem se as cópias apresentadas à Jurisdicionada correspondiam ou não aos originais em seu poder.*

139. *Dessa forma, tendo em vista que o contrato esteve vigente até o dia 30/1/17, conforme informado pela Jurisdicionada, deve-se considerar não cumprido o item IV.c.1.*

140. *Outrossim, destaca-se que, conforme pesquisa feita no Siscoex, em 21/2/17, não foi emitida, pela SEE, nenhuma nota de empenho em favor da Planalto Service Ltda., no presente exercício. Ademais, conforme informado pela Jurisdicionada, o contrato firmado entre a Planalto Service Ltda. e a SEE perdeu sua vigência em 30/1 do corrente ano. Assim, como o item IV.c.2 da Decisão n.º 3.797/2016 destinava-se a eventuais prorrogações dos contratos então vigentes, a solução de continuidade do citado contrato encerra o debate em torno do tema e permite considerar cumprida a determinação constante do item IV.c.2 da referida Decisão, em relação à SEE.*

O douto Parquet, mediante o Parecer nº 370/2017-CF, manifestou sua concordância com as conclusões e sugestões elaboradas pela Unidade Técnica, exceto em relação à conclusão de que ocorreu prescrição da pretensão punitiva da administração em relação aos fatos descritos no item IV.e da Decisão nº 3797/2016.

Nesse caso, o órgão Ministerial entende que o Tribunal deve esclarecer à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal, que não houve prescrição da pretensão punitiva da Administração em relação à empresa Planalto Service Ltda., relativamente aos fatos ocorridos no procedimento licitatório regido pelo Edital de PE nº 016/2009, devendo, se for o caso, aplicar as penalidades cabíveis.

Pela pertinência, transcrevo trecho do Parecer nº 370/2017-CF, por meio



do qual o *Parquet* registrou sua discordância:

(...)

**Ministério Público de Contas:** *na hipótese vertente, não se trata de aplicação de sanção a servidor ou a qualquer cidadão. Como bem destacado pela Unidade Técnica, a determinação da Corte para continuidade do processo administrativo n.º 411.000.076/2009 refere-se à “apuração e eventual aplicação de sanção à empresa Planalto Service Ltda., em face da apresentação de Atestado de Capacidade Técnica e Certidão emitida pelo Conselho Regional de Administração do Distrito Federal – CRA/DF – supostamente adulterados, no Pregão Eletrônico n.º 16/2009”.*

*Ou seja, conforme entendimento Ministerial, esposado na assentada anterior, não houve prescrição da pretensão punitiva da Administração em relação à empresa Planalto Service Ltda., relativamente aos fatos ocorridos no procedimento licitatório regido pelo Edital de PE n.º 016/2009. Sobre a questão, eis a referida opinião do MPC, Parecer n.º 311/2016-CF:*

*Consta dos autos, fl. 531, que a empresa Planalto Service foi inabilitada no certame regido pelo Edital PE n.º 016/2009 – SEPLAG/SUPRI/CECOM, cujo objeto era a contratação de serviços de locação de mão de obra, com fornecimento de material e utensílios de limpeza para a Secretaria de Estado de Fazenda do DF.*

*Na hipótese vertente, entende o Ministério Público de Contas que deve ser aplicado, subsidiariamente, o Código Penal, no tocante ao prazo prescricional e às causas de suspensão ou interrupção, uma vez que as condutas utilizar documentos públicos adulterados (certidão e atestado emitido pelo Conselho Regional de Administração) e impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório são tipificadas como crime. No caso concreto, a primeira é absorvida pela segunda conduta<sup>8</sup>, tipificada no art. 93 da Lei 8.666/93<sup>9</sup>, o que, no entendimento da Unidade*

<sup>8</sup> APELAÇÃO CRIMINAL 0000387-21.2004.4.01.4200 (2004.42.00.000386-5)/RR

Processo na Origem: 3872120044014200

RELATOR(A) : DESEMBARGADOR FEDERAL CÂNDIDO RIBEIRO

RELATOR(A) : JUIZ FEDERAL ALEXANDRE BUCK MEDRADO SAMPAIO (CONVOCADO)

APELANTE : JUSTICA PUBLICA

PROCURADOR : ANA CAROLINA OLIVEIRA TANNUS DINIZ

APELADO : PAULO FERREIRA

DEFENSOR : DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO - DPU

E M E N T A: PENAL. DELITO DO ART. 304 DO CP (USO DE DOCUMENTO FALSO). DECLASSIFICAÇÃO PARA O CRIME DO ART. 93 DA LEI 8.666/1993 (FRAUDE A ATO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO). APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CONSUNÇÃO. POSSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO. OCORRÊNCIA. APELAÇÃO DESPROVIDA.

I – Conquanto a materialidade e autoria do uso de documentos falsos estejam devidamente comprovadas no arcabouço probatório, tais documentos foram utilizados com a única finalidade de possibilitar a adjudicação do objeto do certame vencido pela pessoa jurídica representada pelo acusado.

II – A aplicação do princípio da consunção é evidente na hipótese, não servindo de óbice ao reconhecimento da absorção do crime-meio (art. 304 do CP) pelo crime-fim (art. 93 da Lei 8.666/1993) o fato de os tipos penais tutelarem objetos jurídicos distintos. Precedente.

III – Entre a data do recebimento da denúncia (26/03/2004) e a data da publicação da sentença (14/07/2008), transcorreu lapso temporal superior a 4 (quatro) anos, de modo que há que se reconhecer a prescrição com consequente extinção da punibilidade do réu.

IV – Apelação do Ministério Público Federal desprovida.

ACÓRDÃO

Decide a 3ª Turma do TRF - 1ª Região, por unanimidade, negar provimento à apelação, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 17 de setembro de 2013.

JUIZ FEDERAL ALEXANDRE BUCK MEDRADO SAMPAIO

(Relator Convocado)

<sup>9</sup> Art. 93. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório.



*Técnica, implicaria preclusão da pretensão punitiva da Administração, uma vez que a pena varia de seis meses a dois anos de reclusão, o que resulta em prazo prescricional de quatro anos.*

*Todavia, o Código Penal estabelece que a prescrição não ocorre, dentre outras causas, “enquanto não resolvida, em outro processo, questão de que dependa o reconhecimento da existência do crime”.*

*É o que ocorre no caso em exame. A Jurisdicionada, ao tomar conhecimento de indícios de adulteração dos documentos apresentados pela sociedade empresária Planalto Service, em 2009, instaurou processo administrativo para examinar a questão. Nesse contexto, desde então, o prazo prescricional para aplicação de penalidade estaria suspenso.*

*Assim, ainda que a empresa Planalto Service tenha sido inabilitada, a Administração ainda pode aplicar as sanções previstas no Decreto nº 26.851/06, sem prejuízo da abertura de sindicância para apurar os responsáveis pela demora em sancionar a referida sociedade empresária. Nesse sentido, o Acórdão TCU nº 754/2015-Plenário:*

**Acórdão:**

*[...]*

*ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 43 e 46 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 250, inciso II, e 271 do Regimento Interno, em:*

*[...]*

*9.5. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União que:*

*9.5.1. orientem os gestores das áreas responsáveis por conduzir licitações, inclusive os dos órgãos sob seu controle de atuação administrativa e financeira, para que autuem processo administrativo com vistas à apenação das empresas que praticarem, injustificadamente, ato ilegal tipificado no art. 7º da Lei 10.520/2002 e alertem-nos de que tal dispositivo tem caráter abrangente e abarca condutas relacionadas não apenas à contratação em si, mas também ao procedimento licitatório e à execução da avença;*

*9.5.2. divulguem que estão sujeitos a sanções os responsáveis por licitações que não observarem a orientação do item 9.5.1 deste acórdão;*

*[...]*

*9.10. arquivar os autos.*

*Ante o exposto, opina o Parquet especializado porque o e. Tribunal acolha as sugestões da Unidade Técnica, exceto a parte final do item IV.c.1, esclarecendo à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal que não houve prescrição da pretensão punitiva da Administração em relação à empresa Planalto Service Ltda., relativamente aos fatos ocorridos no procedimento licitatório regido pelo Edital de PE nº 016/2009, devendo dar continuidade ao Processo nº 411.000.076/2009, ciência ao Tribunal acerca do desfecho das questões ali tratadas, sem prejuízo de informar o andamento da Sindicância instaurada para apurar responsabilidade de servidores que deram causa ao transcurso do lapso temporal, bem como adotar medidas necessárias para o deslinde das questões objeto do referido processo.*

*Note-se, pois, que a Jurisdicionada, no processo que cuidava do procedimento licitatório regido pelo PE nº 16/2009, ao se deparar com possíveis irregularidades em documentação apresentada pela sociedade empresária Planalto Service, determinou a autuação de processo para aplicação de penalidade e averiguação da veracidade e*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 902

Proc.: 34194/13  
Waleska

Rubrica

*autenticidade dos documentos apresentados pela citada empresa.*

*Nesse contexto, para a correta aplicação de penalidade necessário o juízo acerca da autenticidade dos documentos apresentados, uma vez que, se autênticos, não há ilícito praticado. Entretanto, se assim não forem considerados, houve sim a prática de ato tipificado como crime e, nesse passo, possível a analogia proposta pelo MPC e, portanto, ainda não prescrita a pretensão punitiva da Administração em relação à empresa Planalto Service Ltda. Tal punição encontra-se em consonância com jurisprudência do TCU, Acórdão TCU nº 754/2015-Plenário, já transcrito. (...)*

Com efeito, em fase anterior, me posicionei em consonância com os argumentos esposados douto *Parquet*, acerca da prescrição da pretensão punitiva da administração em relação à apuração dos possíveis ilícitos cometidos no certame em questão. Isso porque, a jurisdicionada ao tomar conhecimento da possível adulteração dos documentos apresentados pela sociedade empresária Planalto Service, em 2009, instaurou o processo administrativo para apuração dos fatos, ensejando a suspensão do prazo prescricional.

Nesse sentido, concordo com o entendimento exarado pelo douto *Parquet* acerca da não ocorrência da prescrição.

Contudo, alinho-me ao encaminhamento proposto pela Unidade Técnica, o qual sugere que a determinação constante do item IV.e da Decisão nº 3797/2016, seja considerada cumprida. Isso porque, a jurisdicionada informou nas suas alegações, às fls. 655/689, que o processo administrativo nº 411.000.076/2009 foi concluído no dia 03/08/2016. Por oportuno, transcrevo a síntese elaborada pela Instrução, da manifestação da Seplag, a respeito do assunto:

(...)

33. *Em relação ao processo administrativo n.º 411.000.076/2009, a Comissão de Sindicância Investigativa informou que, em 3/8/16, a apuração foi concluída, com a sugestão de abertura de sindicância punitiva e aplicação da sanção de advertência a determinados agentes da Comissão de Apuração de Infrações Licitatórias<sup>10</sup>, com base no art. 199, caput<sup>11</sup>, c/c art. 190, I<sup>12</sup>, ambos da Lei Complementar Distrital n.º 840/2011 (fls. 659 a 680).*

<sup>10</sup> A comissão tinha por atribuição verificar possível infração cometida pela Planalto Service Ltda. no decorrer do Pregão Eletrônico n.º 16/2009, por suposta apresentação de Atestado de Capacidade Técnica e Certidão emitida pelo Conselho Regional de Administração do Distrito Federal adulterados.

<sup>11</sup> Art. 199. A advertência é a sanção por infração disciplinar leve, por meio da qual se reprovava por escrito a conduta do servidor.

<sup>12</sup> Art. 190. São infrações leves:



34. Por meio do Despacho n.º 211/2016-UnP/AJL/SEPLAG (fls. 684 e 685), a Unidade de Pessoal da Assessoria Jurídico-Legislativa (AJL), ao analisar o relatório da Comissão de Sindicância Investigativa, entendeu que, conforme art. 208, III, da Lei Complementar Distrital n.º 840/2011<sup>13</sup>, a pretensão punitiva da administração estava prescrita, tendo em vista que a instauração da sindicância ocorrera em 3/6/16, um ano e três meses após o fato investigado ter sido levado ao conhecimento da Administração Pública (em 9/3/15). A AJL sugeriu, ainda, a instauração de Tomada de Contas Especial – TCE –, para verificação da ocorrência de prejuízos causados ao erário.

35. Por fim, às fls. 687 a 689, consta a Nota Técnica n.º 08/2016 – UCI/SEPLAG, emanada pela Unidade de Controle Interno – UCI – da Seplag. Nesse documento, a UCI destacou que, para instauração de uma TCE, é preciso haver um dano ao erário, real ou presumido. Ressaltou, também, que a empresa Planalto Service Ltda. não obteve para si vantagem decorrente do suposto ilícito praticado, tendo em vista que ela foi inabilitada no Pregão Eletrônico n.º 16/2009. Ademais, pontuou que a apuração acerca do suposto ilícito não foi concluída a tempo, restando prescrita a pretensão punitiva da Administração Pública. Finalmente, observados os princípios da economicidade e da celeridade processual, recomendou a instauração de investigação preliminar para apuração de possível prejuízo ao erário.

Além disso, conforme depreende-se dos autos, a empresa Planalto Service Ltda não obteve vantagem decorrente da suposta prática ilícita, uma vez que foi inabilitada para o Pregão Eletrônico nº 16/2009.

Por fim, acerca das demais determinações constantes do item IV da Decisão nº 3797/2016, concordo com as sugestões propostas pelo diligente corpo técnico, conforme consta às fls. 845/847.

Diante do exposto, acolhendo o encaminhamento proposto pela Unidade Técnica, **VOTO** no sentido de que o Tribunal:

- I - tome conhecimento:
  - a) Ofício n.º 292/2016-GP, de 19/9/16 (fls. 651 a 654) e anexos (Anexos XXII a XXXVIII destes autos);
  - b) Ofício n.º 1458/2016-GAB/SEPLAG, de 19/9/16, e anexos (fls. 655 a 689);
  - c) Ofício n.º 833/2016-GAB/SEMA, de 19/8/16, e anexos (fls. 692 a 696);

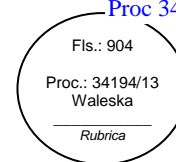
I - descumprir dever funcional ou decisões administrativas emanadas dos órgãos competentes;

<sup>13</sup> Art. 208. A ação disciplinar prescreve em:

(...)

III - um ano, quanto à advertência.





- d) Ofício n.º 545/2016-PRESI, de 24/10/16, e anexos (fls. 703 a 767);
  - e) Ofício n.º 893/2016-GAB/SEMA, de 23/11/16, e anexos (fls. 773 e 774 e Anexo XXXIX destes autos);
  - f) Ofício n.º 2.375/2016-GAB/SE, de 6/12/16, e anexos (fls. 776 a 792);
  - g) Ofício n.º 2.467/2016-GAB/SE, de 19/12/16 (fl. 793);
  - h) da Informação n.º 58/2017-2ªDIACOMP (fls. 801/847);
  - i) Ofício n.º 158/2017-GAB/SEMA, de 14/3/17, e anexos (fls. 794 a 799);
  - j) da íntegra do processo administrativo n.º 460.000.327/2013, com quatro volumes (em apenso);
  - k) do Parecer nº 370/2017-CF (fls. 196/205);
- II – acerca das diligências contidas no item IV da Decisão n.º 3.797/2016:
- a) em relação à Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF –, considere cumpridos os itens IV.c e IV.d.2 e parcialmente cumpridos os itens IV.a e IV.d.1;
  - b) em relação à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – Seplag –, considere cumprido o item IV.e;
  - c) em relação à Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Distrito Federal – SEMA –, considere cumprido o item IV.c, parcialmente cumprido o item IV.a e não cumprido o item IV.b;
  - d) em relação à Companhia de Planejamento do Distrito Federal – Codeplan –, considere cumprido o item IV.c e parcialmente cumpridos os itens IV.a e IV.b;
  - e) em relação à Secretaria de Estado de Educação – SEE –, considere cumprido o item IV.c.2, cumprido parcialmente o item IV.b e não cumprido os itens IV.a e IV.c.1;



III - determine:

a) à Câmara Legislativa do Distrito Federal e à Companhia de Planejamento do Distrito Federal que, no prazo de 140 (cento e quarenta) dias, instaurem procedimentos sancionatórios em desfavor da empresa Planalto Service Ltda., tendo em vista os levantamentos efetuados pelas Pastas, acerca dos depósitos nas contas vinculadas de seus trabalhadores, os quais evidenciaram possíveis falhas na execução contratual, bem como que os resultados dos referidos levantamentos, observada a pertinência, sejam comunicados à Secretaria da Receita Federal do Brasil, ao Ministério de Estado do Trabalho e à Caixa Econômica Federal;

b) à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que:

1. em sintonia com a IN n.º 06/2013 - SLTI/MP, obtenham dos funcionários terceirizados que têm ou já tiveram vínculo trabalhista com a empresa Planalto Service Ltda. os extratos individuais relativos à Previdência Social (INSS) e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), no prazo de 90 (noventa) dias;

2. tomem as providências determinadas no item III.a da presente Decisão, observado o mesmo prazo concedido, caso os extratos obtidos em atendimento ao item anterior revelem inconsistências – como ausência de depósitos ou depósitos em valores incorretos –, no período em que a empresa Planalto Service Ltda. prestou serviços ao Órgão;

IV – alerte aos órgãos do Governo do Distrito Federal, em especial à Secretaria de Estado de Educação, que:

a) a despeito de não ensejar a retenção de pagamentos por serviços regularmente prestados, a falta de comprovação de regularidade fiscal configura descumprimento contratual e sujeita a empresa contratada às sanções legalmente previstas, na forma do contrato firmado, sem



prejuízo de eventual rescisão do ajuste, na forma do art. 77, c/c art. 78, I, da Lei n.º 8.666/93;

b) doravante, não aceitem a cobrança de serviços terceirizados com alocação de mão de obra relativos a duas ou mais competências, em um mesmo documento fiscal;

V – autorize:

a) a desapensação do processo administrativo n.º 460.000.327/2013 (4 volumes) e sua devolução à Secretaria de Estado de Educação;

b) o encaminhamento deste Relatório e Voto e da Informação n.º 58/2017 à Câmara Legislativa do Distrito Federal, à Companhia de Planejamento do Distrito Federal, à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e à Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Distrito Federal;

c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para adoção das medidas cabíveis.

Sala das Sessões, 19 de setembro de 2017.

**PAULO TADEU**  
**Conselheiro-Relator**