



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO
Nº 16/2018 - DINTI/COLES/COGEI/SUBCI/CGDF

Unidade: Administração Regional do Cruzeiro
Processo nº: 00480-00004948/2018-06
Assunto: Inspeção em contratos da Funap, Eventos e na Área de Pessoal
Ordem(ns) de 34/2018-SUBCI/CGDF de 26/02/2018
Serviço: 99/2018-SUBCI/CGDF de 04/06/2018

I - INTRODUÇÃO

A inspeção foi realizada no(a) Administração Regional do Cruzeiro, durante o período de 16/07/2018 a 10/08/2018, objetivando analisar os atos e fatos relacionados às contratações de serviços e materiais de apoio a eventos, às despesas com pessoal ativo e aos serviços de apoio administrativo, técnico e operacional prestados pela Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso-FUNAP no âmbito das Administrações Regionais do Governo do Distrito Federal..

A seguir são apresentados os processos para os quais foram relatadas constatações ou informações:

Processo	Credor	Objeto	Termos
0139-000122/2017	Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do DF - FUNAP (03.495.108/0001-90)	Contratação de mão de obra para executar os seguintes serviços: manutenção e conservação predial, manutenção e recuperação de bens móveis, manutenção de veículos, recolhimento de bens inservíveis, serviços gerais, manutenção, conservação, preservação e recuperação de áreas públicas.	Contrato nº 01 /2017 Valor Total: R\$ 279.565,20
0139-000370/2014	Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do DF - FUNAP (03.495.108/0001-90)	Contratação de mão de obra não especializada de até 100 sentenciados dos regimes aberto e semiaberto e aqueles sujeitos às medidas de segurança para execução de tarefas de baixa complexidade, promovendo reintegração social e ressocialização de trabalhador preso.	Contrato nº 06 /2014 Valor Total: R\$ 141.277,06

Registra-se que na Administração Regional do Cruzeiro só foram analisadas as avenças firmadas junto à FUNAP, uma vez que não consta da amostra selecionada para

análise contratos de serviços e materiais de apoio a eventos ou mesmo indícios de irregularidades na gestão de recursos humanos nos anos de 2015, 2016 e 2017.

A fim de esclarecer algumas situações observadas no decorrer do trabalho de fiscalização dos Contrato nº 06/2014 e 01/2017, foi encaminhada à Coordenação de Administração Geral a Solicitação de Informação nº 50 (SEI - 10345031). **Contudo, a Administração optou por desconsiderar os questionamentos.**

Alerta-se que, ao deixar de prestar informações dirigidas pela CGDF de forma deliberada e sem justificativa aparente, o agente público incorre em violação à norma vigente, notadamente aos incisos I e III do art. 180 da Lei nº 840/2011, os quais dispõem sobre os deveres do servidor, quais sejam:

Art. 180. São deveres do servidor:

I – exercer com zelo e dedicação suas atribuições;

III – agir com perícia, prudência e diligência no exercício de suas atribuições;

Lembra-se, também, que em consonância com o art. 4º do Decreto nº 27.815 /2007, ordenadores de despesa das unidades gestoras devem cumprir, **dentro do prazo previamente estabelecido**, as solicitações emanadas pela Controladoria-Geral do Distrito Federal, por ocasião da realização de auditorias regulares ou especiais.

Por último, em 26/10/2018 foi encaminhado à Administração Regional o Informativo de Ação de Controle nº 18/2018 - DINTI/COLES/COGEI/SUBCI/CGDF com os achados do trabalho realizado junto ao Ofício SEI-GDF nº 1086/2018 - CGDF/SUBCI (14363499), no qual restou estabelecido prazo de 15 dias úteis para manifestação da Unidade acerca das providências adotadas para solução dos problemas identificados. No entanto, após decorrido o prazo estabelecido, não houve pronunciamento formal do Órgão.

II - RESULTADOS DOS EXAMES

1-GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

1.1 - AUSÊNCIA DE PREPOSTO DURANTE A FASE DE EXECUÇÃO DO CONTRATO E VINCULAÇÃO DO REEDUCANDO AO EXECUTOR DO CONTRATO

Classificação da falha: Média

Fato

Durante reunião com o atual executor do contrato firmado pela Administração junto à Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal - FUNAP e após análise dos autos dos Processos n^{os} 139.000.370/2014 e 139.000.122/2017, verificou-se a ausência da figura do preposto ao longo da execução dos Contratos n^{os} 06/2014 e 01/2017.

A falta de preposto favorece a criação de um vínculo entre Administração e os colaboradores da FUNAP e vai de encontro à legislação vigente e à jurisprudência dos Tribunais de Contas, a exemplo do Acórdão n^o 1069/2011-TCU, no qual encontra-se assentada a seguinte determinação:

9.2.3. **a prestação de serviços terceirizados não deve criar para a Administração contratante qualquer tipo de vínculo com os empregados da contratada que caracterize personalidade e subordinação direta**, de acordo com o art. 4^o, inciso IV, do Decreto n^o 2.271/1997 e os arts. 6^o, § 1^o, e 10, inciso I, da Instrução Normativa SLTI/MP n^o 2/2008; (grifo nosso)

Ainda, de acordo com o Parecer 312/2013 - PROCAD/PGDF, o qual consolida entendimento acerca da contratação da FUNAP por dispensa de licitação, restou decidido que "**Não deve existir subordinação imediata entre o sentenciado e os servidores públicos lotados no órgão, mas entre ele e a FUNAP, a quem deverão ser dirigidas dúvidas e reclamações.**" (grifo nosso)

Por último, reforça-se que a indicação do preposto é um dever do contratado, à luz do art. 68 da Lei de Licitações e tal exigência, também, encontra-se consignada nos dois contratos supracitados firmados entre as partes, consoante citações a seguir:

Lei n^o 8.666/93

Art. 68. **O contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço**, para representá-lo na execução do contrato. (grifo nosso)

Contrato nº 06/2014

11.1- A Contratada fica obrigada a apresentar, ao Distrito Federal:

(...)

XIX. Designar um preposto, para executar o Contrato e acompanhar os sentenciados junto à Contratante; (grifo nosso)

Contrato nº 01/2017

11.1 Constituem-se obrigações da Contratada, além das previstas no Termo de Referência:

(...)

XVIII. Designar um preposto, para executar o Contrato e acompanhar os sentenciados junto à Contratante;. (grifo nosso)

Causa

Não atendimento ao art. 68 da Lei 8.666/93, à jurisprudência dos tribunais de contas, ao Parecer nº 312/2013 - PROCAD/PGDF, bem como aos contratos firmados entre as partes, os quais exigem a presença de preposto da Contratada a fim de acompanhar os reeducandos junto à Administração.

Consequência

- a) Prática de atos de ingerência na administração da contratada.
- b) Estabelecimento de vínculo de subordinação dos reeducandos com os funcionários da contratante, na medida em que o executor do contrato acumula parte das tarefas do preposto.

Recomendação

Exigir da contratada a indicação de preposto para atuar no Contrato nº 01 /2017, o qual deverá ser formalmente designado para servir como interlocutor junto à

Administração, à luz do que dispõe a legislação, notadamente o art. 68 da Lei de Licitações, jurisprudência de Tribunais de Contas, Parecer nº 312/2013 - PROCAD/PGDF, bem como o próprio acordo firmado entre as partes.

1.2 - AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DAS AVALIAÇÕES DE DESEMPENHO TRIMESTRAIS PREVISTAS NO PROJETO BÁSICO

Classificação da falha: Média

Fato

No que tange ao Processo nº 139.000.122/2017, que trata de contratação da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso - FUNAP para a prestação de serviços realizados por sentenciados do Sistema Penitenciário do DF, foram estabelecidos no Projeto Básico - PB (item 8, folha 10) critérios objetivos no intuito de avaliar o desempenho de cada reeducando, bem como a necessidade de definição de critérios subjetivos para compor a avaliação de cada reeducando por Comissão Executora em parceria com um responsável local. Em tese, de acordo com o PB, estas avaliações de desempenho deveriam ser realizadas a cada trimestre.

Em conversa com o executor do Contrato nº 01/2017, questionou-se acerca da definição dos critérios subjetivos pelas partes envolvidas, quais sejam Funap e Administração Regional, bem como sobre a realização das avaliações supracitadas. Foi informado pelo mesmo que, até o momento, não foram criados os critérios de desempenho ditos subjetivos, nem mesmo foram realizadas as avaliações trimestrais previstas no Projeto Básico. Sobre a aludida Comissão Executora, não soube informar acerca dos membros que a compõe.

Há, também, no item XIX do Contrato nº 01/2017, folha 46, previsão de que o executor do contrato é o responsável por realizar as avaliações de desempenho dos sentenciados por meio de suas chefias imediatas.

Considerando-se que o contrato foi firmado em 24/08/2017, deveria ter havido pelo menos uma avaliação de desempenho no ano de 2017.

Causa

Em 2017:

Ausência de definição de critérios de desempenho subjetivos para avaliação dos reeducandos a cada trimestre.

Consequência

Progressão ou regressão dos reeducandos sem a devida avaliação de desempenho.

Recomendação

a) Definir critérios subjetivos de desempenho para compor a avaliação de cada reeducando, a fim de que sejam utilizadas para progressão, regressão, permanência ou desligamento, conforme estabelecido pelo Projeto Básico do aludido Contrato.

b) Avaliar trimestralmente o desempenho de cada reeducando, em atendimento ao item 8 do Projeto Básico.

1.3 - AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OU JUSTIFICATIVAS PARA A PROGRESSÃO OU REGRESSÃO DOS REEDUCANDOS

Classificação da falha: Média

Fato

Durante a análise dos Processos nº 139.000.370/2014 e nº 139.000.122/2017, acerca de disponibilização de mão de obra para manutenção, conservação, preservação e recuperação de áreas públicas pela Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso - FUNAP, constatou-se que, os reeducando, contratados pela Fundação, que encerraram o contrato nº 06/2014 nos níveis de capacitação "2" e "3", regrediram para o nível "1" já a partir do primeiro mês de vigência do contrato nº 01/2017, sem justificativas e com decréscimos em seus vencimentos mensais.

Esta regressão dos reeducandos foi também percebida na oportunidade da assinatura do 2º Termo Aditivo do Contrato nº 06/2014, quando vários trabalhadores já com nível "3" de capacidade conquistado, foram rebaixados para o nível "2" sem critério aparente ou justificativa.

Mesmo considerando que a mão de obra do trabalhador sentenciado não está sujeita ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho, à luz do disposto no § 2º do

art. 28 da Lei 7.210/84 (Execução Penal), reputa-se que a classificação ou reclassificação dos reeducandos deveria obedecer exclusivamente a critérios técnicos relativos à complexidade da atividade e ao seu grau de conhecimento do serviço, consubstanciada nos autos por meio de avaliação de desempenho periódica. Este entendimento é corroborado pelo item oito da Proposta de Contratação encaminhada pela FUNAP à Administração, por meio do Ofício nº 399/2014-DIREXE/FUNAP/DF, citado a seguir:

8. Os níveis apresentados são classificados de acordo com a complexidade e o grau de conhecimento necessário à execução das atividades a serem desempenhadas, devendo a remuneração atender aos termos do artigo 7º da Constituição Federal. (grifo nosso)

Outrossim, a regressão de nível, sem justificativas nos autos do Processo de contratação, repercutiu na redução nos vencimentos dos reeducandos.

Causa

Em 2016 e 2017:

Não observância à Proposta de Contratação encaminhada pela FUNAP, notadamente ao item 8, o qual estabelece que a classificação em nível 1, 2 ou 3 do reeducando é definida a partir da complexidade da atividade desempenhada por ele, bem como ao seu nível de conhecimento.

Consequência

Redução dos vencimentos dos reeducandos e de sua classificação, sem justificativas.

Recomendação

a) Garantir que os atos de progressão, regressão, permanência ou desligamento dos reeducandos decorram de avaliações individuais e periódicas de desempenho, em atendimento ao Inciso III do item 8 do Projeto Básico.

b) Abster-se de aplicar a regressão ou mesmo a progressão de nível, bem como os desligamentos dos reeducandos, sem as devidas justificativa nos autos.

1.4 - AUSÊNCIA DE REGISTROS DOS DESLOCAMENTOS REALIZADOS PELOS REEDUCANDOS

Classificação da falha: Média

Fato

Durante a análise dos Processos nº 139.000.370/2014 e nº 139.000.122/2017, que tratam da disponibilização de mão de obra para manutenção, conservação, preservação e recuperação de áreas públicas pela Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso - FUNAP, **não foram identificados nos autos registros dos deslocamentos realizados pelos reeducandos, quando da prestação dos serviços externos à Administração**, em desacordo com a Decisão proferida pela Vara de Execuções Penais do TJDF, Autos nº 00118718820158070015.

A citada Decisão decorreu de apreciação acerca da possibilidade de prestação de serviços externos ao local de trabalho pelos sentenciados que laboram em órgãos e empresas conveniadas com a FUNAP. Foram estabelecidas condições pelo Juízo para que os sentenciados fossem beneficiados com o trabalho externo, dentre elas a de que "o órgão ou a empresa conveniada deve manter registro atualizado dos deslocamentos realizados, bem com o horário de saída e retorno do sentenciado." Ainda, de acordo com a Decisão supracitada, estas orientações devem constar expressamente dos contratos formulados a partir de 13/07/2016.

A fim de esclarecer a situação, foi encaminhada à Coordenação de Administração Geral a Solicitação de Informação nº 50 (SEI - 10345031), solicitando comprovação destes deslocamentos. Contudo, a Administração optou por desconsiderar os questionamentos.

Causa

Em 2016 e 2017:

Inobservância às orientações proferidas pela Vara de Execuções Penais do TJDF, Autos nº 00118718820158070015, notadamente àquelas que requerem o registro atualizado dos deslocamentos dos reeducandos para fins de trabalho externo.

Consequência

Ausência de transparência quanto aos deslocamentos realizados pelos reeducandos em suas atividades externas.

Recomendação

a) Anexar aos Autos os registros dos deslocamentos realizados pelos reeducandos, quando da prestação dos serviços externos à Administração Regional, em atendimento à Decisão proferida pela Vara de Execuções Penais do TJDF, Autos nº 00118718820158070015.

b) Prever em contrato todas as orientações estabelecidas na Decisão proferida pela Vara de Execuções Penais do TJDF, Autos nº 00118718820158070015, quais sejam:

1. O sentenciado deve permanecer constantemente na companhia de outro servidor ou funcionário, que não esteja cumprido pena, o qual ficará responsável pela fiscalização de suas atividades.
2. O órgão ou empresa conveniada deve manter registro atualizado dos deslocamentos realizados, bem como dos horários de saída e retorno do sentenciado.
3. Deve ser disponibilizado meio de contato direto com o sentenciado ou com o responsável pela fiscalização direta sempre que necessário.

1.5 - DETALHAMENTO INSUFICIENTE DOS SERVIÇOS NOS RELATÓRIOS DE EXECUÇÃO

Classificação da falha: Média

Fato

Durante a análise dos autos dos Processos nºs 139.000.370/2014 e 139.000.122/2017 que tratam da contratação de mão de obra de sentenciados por meio da FUNDAÇÃO DE AMPARO AO TRABALHADOR PRESO - FUNAP/DF, verificou-se que os relatórios mensais de atividades não discriminam as tarefas desempenhadas pelos reeducandos, abrangem apenas conteúdo padronizado (nome, nível, dias remunerados e faltas) e repetitivo, insuficiente para distinguir as atividades executadas todo mês.

A ausência de detalhamento dos relatórios de execução inviabiliza a identificação da função dos sentenciados, bem como das respectivas tarefas realizadas.

À luz do inc. I do art. 5º da Portaria nº 29/2004-SGA, cabe diretamente ao executor do contrato supervisionar, fiscalizar e acompanhar a avença firmada, bem como apresentar **relatórios circunstanciados** ao término de cada etapa ou quando solicitado pelo contratante.

Os relatórios mensais produzidos pelo executor devem ser devidamente pormenorizados com vistas ao cumprimento normativo vigente, bem como ao acompanhamento das determinações consignadas no Parecer Normativo nº 312/2013-PROCAD/PGDF, **mormente no que tange ao impedimento para utilização do sentenciado em quaisquer serviços.**

Por último, constatou-se, também, a ausência nos autos dos relatórios do executor, relativos aos meses de janeiro a agosto de 2017.

Causa

Em 2015, 2016 e 2017:

Inobservância ao inc. I do art. 5º da Portaria nº 29/2004-SGA, o qual exige relatórios circunstanciados ao término de cada etapa da contratação.

Consequência

Ausência de transparência no que tange à função desempenhada pelos reeducandos.

Recomendação

Exigir do executor do contrato a produção de relatórios mensais circunstanciados, com o detalhamento de todas as atividades realizadas pelos reeducandos, a fim de que seja possível identificar a função desempenhada por cada reeducando.

1.6 - COBRANÇA POR DIAS NÃO TRABALHADOS

Classificação da falha: Média

Fato

Durante a análise dos autos do Processo nº 139.000.370/2014 que trata da contratação de mão de obra de sentenciados por meio da FUNDAÇÃO DE AMPARO AO TRABALHADOR PRESO - FUNAP/DF, verificou-se que a quantidades de dias trabalhados de alguns reeducandos, consignadas em Memória de Pagamento Mensal - MPM pela Contratada, no ano de 2015, não coincidem com a frequência registrada nas respectivas folhas de ponto, consoante lista a seguir:

Comparativo entre dias trabalhados e os registrados na folha de frequência

Nome	Mês/Ano	Dias Trabalhados		Dias Cobrados a maior	Localização nos autos	
		MPM - Funap	Folha de Frequência		MPM - Funap	Folha de Frequência
*****	agosto /2015	21	20	1	546	555
*****	agosto /2015	21	20	1	546	556
*****	dezembro /2015	15,5	14,5	1	692	700
Total				3	-	

Ressalta-se que os três dias cobrados a maior constam de suas respectivas notas fiscais.

Causa

Em 2015:

Desatenção do executor ao cotejar o relatório encaminhado pela Contratada e as folhas de ponto dos reeducandos.

Consequência

Pagamento por dia de serviço não prestado.

Recomendação

a) Realizar levantamento a fim de identificar as discrepâncias de valores entre as Memórias de Pagamento fornecidas pela FUNAP e as folhas de frequência dos reeducandos relativas aos anos de 2015, 2016 e 2017.

b) Realizar a glosa dos valores pagos a maior a partir do resultado do levantamento recomendado no item a.

III - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatados:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 e 1.6	Média

Brasília, 28/11/2018.

Diretoria de Inspeção de Contratações de Bens e Serviços de Tecnologia da Informação-
DINTI



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 07/12/2018, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **32B0FDF5.7B7D2143.41C815E9.68748E66**
