



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

**RELATÓRIO DE INSPEÇÃO**  
**Nº 09/2019 - DINTI/COLES/SUBCI/CGDF**

**Unidade:** Administração Regional do Guar

**Processo n:** 00480-00006299/2018-70

**Assunto:** Inspeo em contratos da Funap, Eventos e na rea de Pessoal

**Ordem(ns) de** 34/2018-SUBCI/CGDF de 26/02/2018

**Servio:** 190/2018-SUBCI/CGDF de 01/11/2018

## I - INTRODUO

A inspeo foi realizada no(a) Administrao Regional do Guar, durante o perodo de 19/11/2018 a 19/12/2018, objetivando analisar os atos e fatos relacionados s contrataoes de servios e materiais de apoio a eventos, s despesas com pessoal ativo e aos servios de apoio administrativo, tcnico e operacional prestados pela Fundao de Amparo ao Trabalhador Preso-FUNAP no mbito das Administraoes Regionais do Governo do Distrito Federal..

A seguir so apresentados os processos para os quais foram relatadas constataoes ou informaoes:

| Processo         | Credor  | Objeto   | Termos   |
|------------------|---|--|--|
| 0137-000016/2017 | Fundao de Amparo ao Trabalhador Preso do DF - FUNAP (03.495.108/0001-90) | Contratao de mo-de-obra de apenados do Sistema Penitencirio do Distrito Federal, regidos pela Lei de Execuo Penal - LEP, tendo como gestora a Fundao de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal - FUNAP /DF, para prestao de servios a serem executados de forma contnua, relacionados s atividades de servios de reprografia; entrega de correspondncias e documentos; auxlio na organizao de arquivos e protocolos; manuteno e conservao predial; manuteno e recuperao de bens mveis; servios de coleta selecionada de papeis e produtos reciclveis; recolhimento de bens inservveis; transporte de materiais; servios de copeiragem; manuteno, conservao, preservao e recuperao de reas; aoes de preservao de reas pblicas e tarefas administrativas de baixa complexidade, a serem executadas por sentenciados do Sistema Penitencirio do Distrito Federal. | Contrato n 01 /2017<br>Valor<br>Total: R\$ 225.879,84 |



| Processo         | Credor   | Objeto  | Termos  |
|------------------|--|---|---|
| 0137-000676/2012 | Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do DF - FUNAP (03.495.108/0001-90) | Prestação de serviços a serem executados de forma contínua, correspondente a contratação da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal para a disponibilização de 39 (trinta e nove) sentenciados do regime aberto ou semiaberto do Sistema Penitenciário do Distrito Federal, sendo: 13 (treze) do nível 1; 26 (vinte e seis) do nível 2: para a prestação de serviços relacionados às atividades de manutenção das áreas urbanizadas do Guarátai tais como: tapa-buracos, construção de quebra-molas, limpeza de áreas externas da sede, auxílio em construção de obras, serviços de jardinagens, colocação de meio-fio, limpeza de boca de lobo, auxílio geral a gerência de obras. | Contrato nº 01 /2013<br>Valor Total: R\$ 651.209,52 |

Registra-se que não consta da amostra da inspeção 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

Por último, ressalta-se que a Administração deixou de se manifestar sobre os achados e recomendações consignados no Informativo de Ação de Controle nº 25/2018 - DINTI/COLES/COGEI/SUBCI/CGDF, no prazo estabelecido pelo Ofício SEI-GDF nº 1309/2018 - CGDF/SUBCI ([16606760](#)).

## II - RESULTADOS DOS EXAMES

### 1-GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

#### 1.1 - RELATÓRIO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL SEM O DETALHAMENTO DAS TAREFAS EXECUTADAS PELOS REEDUCANDOS

Classificação da falha: Média

##### Fato

Durante a análise das respostas ao item 04 da Solicitação de Informação nº 103 (SEI nº 15485615), acerca dos Contratos nºs 01/2013 e 01/2017 firmados junto à 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 e repetitivo, **insuficiente para distinguir as atividades executadas no mês.**



A ausência de detalhamento dos relatórios de execução inviabiliza a identificação das funções 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.

### **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 as atividades desempenhadas por cada reeducando.

## **1.2 - AUSÊNCIA DE REGISTROS DOS DESLOCAMENTOS REALIZADOS PELO REEDUCANDO**

Classificação da falha: Média

### **Fato**

Durante a análise dos Processos nºs 137.000.676/2012 e 137.000.016/2017, que tratam respectivamente dos Contratos nºs 01/2013 e 01/2017, referentes à 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 à 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 103/2018 (SEI - 15485615), solicitando comprovação destes deslocamentos (questão nº 3). **Contudo, a Administração não se manifestou sobre este questionamento.**

### **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:

b.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.

b.2) **O órgão ou empresa conveniada deve manter registro atualizado dos deslocamentos realizados**, bem como dos horários de saída e retorno do sentenciado.

b.3) Deve ser disponibilizado meio de contato direto com o sentenciado ou com o responsável pela fiscalização direta sempre que necessário.

### **1.3 - AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS FORMAIS PARA AVALIAÇÃO DOS REEDUCANDOS, BEM COMO AUSÊNCIA DE AVALIAÇÕES DE DESEMPENHO PERIÓDICAS**

Classificação da falha: Média

#### **Fato**

Em entrevista realizada com o executor dos Contratos nºs 01/2013 e 01/2017, Processos nºs 137.000.676/2012 e 137.000.016/2017 respectivamente, referentes à 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 sentenciados são promovidos sem critérios formais ou avaliações de desempenho periódicas e que as ascensões profissionais fundamentam-se somente em critérios pessoais do executor.

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.

Esse entendimento é corroborado pelo item 5 dos Projetos Básicos que deram origem aos Contratos nºs 01/2013 e 01/2017 firmados junto à FUNAP, na medida em que é exigido para ascensão profissional dos sentenciados a obtenção de, no mínimo,



90 (noventa) pontos em **avaliação de desempenho** composta por critérios formais, bem como o cumprimento do disposto no Art. 39 da Lei de Execução Penal.

**Art. 39 - Constituem deveres do condenado:**

- I - Comportamento disciplinado e cumprimento fiel da sentença;
- II- Obediência ao servidor e respeito a qualquer pessoa com quem deva relacionar-se;
- III- urbanidade e respeito no trato com os demais condenados;
- IV- Conduta oposta aos movimentos individuais ou coletivos de fuga ou de subversão à ordem ou à disciplina;
- V- Execução do trabalho, das tarefas e das ordens recebidas;
- X- Higiene pessoal e asseio da cela ou alojamento.

Diante da situação exposta, questionou-se a Administração, por meio do item nº 06 da Solicitação de Informação SEI-GDF n.º 103/2018 - CGDF/SUBCI/COGEI/COLES/DINTI, sobre os **critérios utilizados pela Administração para fins de promoção** dos reeducandos. No entanto, até o encerramento dos trabalhos de inspeção, não houve manifestação da Unidade.

### **Causa**

Não observância ao item 5 dos Projetos Básicos que deram origem aos Contratos n.ºs 01/2013 e 01/2017, os quais exigem, para fins de promoção, avaliações de desempenho fundamentadas em critérios formais.

### **Consequência**

Ascensão profissional sem critérios objetivos.

### **Recomendação**

Garantir que os atos de progressão decorram de avaliações individuais e periódicas de desempenho, a partir de critérios formais, em atendimento ao item 5 do Projeto Básico que deu origem à contratação.

## **1.4 - UTILIZAÇÃO DO REEDUCANDO PARA DESEMPENHAR TAREFAS DISTINTAS DA SUA ESPECIALIZAÇÃO**

Classificação da falha: Média

### **Fato**



Em entrevista realizada com o executor dos Contratos nºs 01/2013 e 01/2017, Processos nºs 137.000.676/2012 e 137.000.016/2017 respectivamente, referentes à 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 sentenciados são orientados à prestar todo e qualquer tipo de serviço independentemente de sua especialização.

A título de exemplo, foi informado que o electricista contratado atua como prestador de serviços gerais à Administração.

Restou, portanto, evidenciada à inobservância ao Parecer Normativo da Procad nº 312/2013 - FUNAP, no qual encontra-se consignado que **a mão de obra do sentenciado não poderá ser utilizada para executar quaisquer serviços.**

### **Causa**

#### **Em 2015, 2016 e 2017:**

Inobservância ao Parecer Normativo da Procad nº 312/2013 - FUNAP, notadamente quanto a proibição pela utilização de mão de obra dos reeducandos para executar quaisquer serviços.

### **Consequência**

Possibilidade de o sentenciado executar serviço especializado que exige conhecimentos técnicos, sujeitando-o a riscos de acidentes de trabalho.

### **Recomendação**

Abster-se de utilizar de mão de obra dos reeducandos para executar quaisquer serviços, em atendimento ao Parecer Normativo da Procad nº 312/2013 - FUNAP.

## **1.5 - INCONSISTÊNCIAS ENTRE AS INFORMAÇÕES DAS FOLHAS DE PONTO E AS MEMÓRIAS DE PAGAMENTO DOS REEDUCANDOS.**

Classificação da falha: Média



## Fato

Durante a análise das respostas aos itens 01 e 02 da Solicitação de Informação nº 103 (SEI nº 15485615), acerca do Contrato nº 01/2013 firmado junto à Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso - FUNAP/DF, foram identificadas distorções, considerando os meses de fevereiro e março de 2015 a 2017, entre a **quantidade de dias trabalhados**, consignada em Memória de Pagamento Mensal - MPM pela Contratada, e a **frequência dos sentenciados** registrada nas respectivas folhas de ponto, consoante tabela a seguir:

### Comparativo entre as informações da MPM e da folha de ponto

| Nome  | Mês/Ano  | Qtde de Dias Trabalhados de acordo com a: |                          | Pagamento Por Dias Trabalhados (MPM – FF) |         |
|-------|----------|---|--------------------------|---|---------|
|       |          | MPM                                       | Folha de Frequência (FF) | A Maior                                   | A Menor |
| ***** | Fev/2015 | 17  | 16                       | 1   |         |
| ***** | Mar/2015 | 21,5                                      | 20,5                     | 1   |         |
| ***** | Fev/2017 | 12  | 17                       |   | - 5     |
| ***** | Fev/2017 | 12  | 18                       |   | - 6     |
| ***** | Fev/2017 | 11  | 17                       |   | - 6     |
| ***** | Fev/2017 | 11,5                                      | 12,5                     |   | - 1     |
| ***** | Fev/2017 | 8   | 11                       |   | - 3     |
| ***** | Fev/2017 | 12  | 18                       |   | - 6     |
| ***** | Fev/2017 | 12  | 18                       |   | - 6     |
| ***** | Fev/2017 | 12  | 18                       |   | - 6     |
| ***** | Fev/2017 | 7   | 13                       |   | - 6     |
| ***** | Fev/2017 | 12  | 18                       |   | - 6     |
| ***** | Fev/2017 | 12  | 17                       |   | - 5     |
| ***** | Fev/2017 | 12  | 18                       |   | - 6     |
| ***** | Fev/2017 | 11  | 17                       |   | - 6     |
| ***** | Fev/2017 | 12  | 17,5                     |   | - 5,5   |
| ***** | Fev/2017 | 12  | 17                       |   | - 5     |
| ***** | Fev/2017 | 12  | 18                       |   | - 6     |
| ***** | Fev/2017 | 11  | 17                       |   | - 5     |



| Nome  | Mês/Ano  | Qtde de Dias Trabalhados de acordo com a: |                          | Pagamento Por Dias Trabalhados (MPM – FF) |         |
|-------|----------|---|--------------------------|---|---------|
|       |          | MPM                                       | Folha de Frequência (FF) | A Maior                                   | A Menor |
| ***** | Fev/2017 | 12  | 18                       |   | - 6     |
| ***** | Fev/2017 | 12  | 18                       |   | - 6     |
| ***** | Fev/2017 | 12  | 18                       |   | - 6     |
| ***** | Fev/2017 | 12  | 18                       |   | - 6     |
| ***** | Fev/2017 | 12  | 18                       |   | - 6     |
| ***** | Fev/2017 | 12  | 18                       |   | - 6     |
| ***** | Mar/2017 | 21  | 20                       | 1   |         |
| ***** | Mar/2017 | 23  | 22,5                     | 0,5                                       |         |
| ***** | Mar/2017 | 23  | 22,5                     | 0,5                                       |         |
| ***** | Mar/2017 | 23  | 22,5                     | 0,5                                       |         |
| ***** | Mar/2017 | 23  | 22,5                     | 0,5                                       |         |
| ***** | Mar/2017 | 23  | 22,5                     | 0,5                                       |         |
| ***** | Mar/2017 | 23  | 22,5                     | 0,5                                       |         |
| ***** | Mar/2017 | 23  | 22,5                     | 0,5                                       |         |
| Total |          |   |                          | 6,5                                       | 125,5   |

Diante dos dados apresentados, percebe-se a discrepância entre a quantidade de dias trabalhados quando os dois documentos, Memória de Pagamento Mensal - MPM e folhas de ponto, são cotejados, repercutindo tanto em pagamentos a maior quanto a menor pelos serviços contratados.

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.

### Causa



### **Em 2015, 2016 e 2017:**

Inobservância ao inc. I do art. 5º da Portaria nº 29/2004-SGA, o qual exige do executor do contrato a supervisão, fiscalização e acompanhamento contratual.

#### **Consequência**

Possibilidade de pagamentos a maior ou a menor pelos serviços prestados.

#### **Recomendação**

Exigir do executor do contrato o cotejo entre as folhas de ponto e as Memórias de Pagamento encaminhadas pela FUNAP, a fim de que sejam evitadas distorções no pagamento das faturas.

### **1.6 - 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 servidor que ocupou a função de executor dos Contratos nºs 01/2013 e 01/2017, firmados pela Administração junto à Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal - FUNAP, foi identificada a ausência da figura do preposto, representante da contratada, a fim de, dentre outras atribuições, acompanhar a contratação.

A ausência de preposto tende a produzir um vínculo entre Administração e os empregados da FUNAP e vai de encontro à legislação vigente e à jurisprudência dos Tribunais de Contas, a exemplo do Acórdão nº 1069/2011-TCU, o qual assenta 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. 4º, inciso IV, do Decreto nº 2.271/1997 e os arts. 6º, § 1º, e 10, inciso I, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 2/2008; (grifo nosso)



Ainda, de acordo com o Parecer nº 312/2013 - PROCAD/PGDF, o qual consolida entendimento acerca da contratação da FUNAP por dispensa de licitação, restou assentado 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.**"

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 presente no inciso XIV do item 10 dos Projetos Básicos que originaram os Contratos nºs 01/2013 e 01/2017, firmados entre as partes, consoante citações a seguir:

**Lei 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)

**Projeto Básico**

10. DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

XIV - **Designar um preposto**, para responder pelo contrato, junto à CONTRATANTE;

Diante da situação exposta, questionou-se a Administração, por meio do item nº 05 da Solicitação de Informação SEI-GDF nº 103/2018 - CGDF/SUBCI/COGEI/COLES/DINTI, sobre a existência da figura do **preposto** nos Contratos nºs 01/2013 e 01/2017. No entanto, até o encerramento dos trabalhos de inspeção, não houve manifestação da Unidade acerca deste tema.

**Causa**

**Em 2015, 2016 e 2017:**

Não atendimento à legislação, notadamente ao art. 68 da Lei 8.666/93, bem como não cumprimento do avençado pelo inciso XIV do item 10 dos Projetos Básicos que originaram os Contratos nºs 01/2013 e 01/2017, na medida em que estabelecem a necessidade da presença de preposto da contratada para acompanhar os sentenciados junto à Contratante.

**Consequência**



a) Estabelecimento de vínculo de subordinação com funcionários da contratada, na medida em que o executor do contrato é quem acumula parte das tarefas do preposto.

b) Prática de atos de ingerência na administração da contratada.

### Recomendação

Exigir da contratada a indicação de preposto, o qual deverá ser formalmente designado para servir como interlocutor, para atuar nos contratos administrativos junto à Administração.

## 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, 20/03/2019.

Diretoria de Inspeção de Contratos de Tecnologia da Informação-DINTI



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 21/03/2019, 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 <http://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **3FD586F5.228CC7C4.867DE569.16A2A007**