



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

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO
Nº 4/2019 - DINTI/COLES/COGEI/SUBCI/CGDF/SUBCI/CGDF

Unidade: Administração Regional do Plano Piloto
Processo nº: 00480-00005047/2018-23
Assunto: Inspeção em contratos da Funap, Eventos e na Área de Pessoal
Ordem(ns) de 34/2018-SUBCI/CGDF de 26/02/2018
99/2018-SUBCI/CGDF de 04/06/2018
Serviço: 166/2018-SUBCI/CGDF de 31/08/2018

I - INTRODUÇÃO

A inspeção foi realizada no(a) Administração Regional do Plano Piloto, durante o período de 02/09/2018 a 14/09/2018, 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
0141-003680/2012	Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do DF - FUNAP (03.495.108/0001-90)	O Contrato tem por objeto a prestação de serviços a serem executados de forma contínua, correspondentes a fornecimento de mão-de-obra por sentenciados por meio da FUNAP, consoante especifica a Justificativa de Dispensa de Licitação, no DODF à fl. 136 dos autos.	Contrato nº 02 /2013 Valor Total: R\$ 852.084,00

Registra-se que na Administração Regional do Plano Piloto só foram analisadas as avenças firmadas junto à FUNAP e de contratos de serviços e materiais de apoio a eventos, uma vez que não consta da amostra selecionada para análise indícios de irregularidades na gestão de recursos humanos nos anos de 2015, 2016 e 2017. Em relação aos acordos que tratam de materiais e serviços de apoio a eventos, foram encontradas apenas falhas formais registradas em Nota de Apresentação de Falhas Formais - NAF.



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 executor do Contrato nº 02/2013, firmado 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 execução das tarefas realizadas pelos reeducandos.

Outrossim, em resposta à Solicitação de Informação SEI-GDF nº 77/2018 - CGDF/SUBCI/COGEI/COLES/DINTI (12367108), questionada sobre a presença do preposto no âmbito da aludida Avença, a Administração repassou o questionamento à FUNAP.

Por meio do Ofício SEI-GDF Nº 113/2018 - FUNAP/DIREX/DIRAFI, a Fundação informou ter elaborado Minuta Padrão para contratos de serviços de mão de obra de sentenciados e submetido à PGDF para manifestação acerca da necessidade de indicação de servidor para atuar como preposto em suas avenças.

Não obstante, reputa-se que 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."** (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 presente no item 07 do Contrato nº 02/2013, firmado 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)

Contrato nº 02/2013

7 OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

(...)

Manter, durante a execução do contrato, todas as condições de habilitação exigidas no ato da contratação. **Designar um preposto, para responder pelo contrato, junto a Contratante.** (grifo nosso)

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 item 07 do Contrato nº 02/2013, o qual exige a presença de preposto da contratada para acompanhar os sentenciados junto à Contratante.

Consequência

a) Estabelecimento de vínculo de subordinação com funcionários da Administração Pública, 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.

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

Classificação da falha: Média

Fato

Durante a análise dos autos do Processo nº 141.003.680-2012 que trata 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 e repetitivo, insuficiente para distinguir as atividades executadas durante o mês.

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.

Ainda, no caso em análise, a ausência de detalhamento dos relatórios de execução inviabiliza a identificação da função dos sentenciados e em consequência impede o cumprimento do Parecer Normativo nº 312/2013-PROCAD/PGDF, cujo texto reforça a ideia de que o sentenciado não pode prestar qualquer serviço.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle - IAC nº 20/2018, por meio do Ofício SEI-GDF Nº 39/2018 - RA-I/COAG, a Administração informou já ter solicitado ao executor do contrato os relatórios das atividades realizadas pelos reeducandos.

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 aos serviços realizados 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 aferir a conformidade entre as tarefas prestadas e as respectivas especializações.

1.3 - AUSÊNCIA DE REGISTROS DOS DESLOCAMENTOS REALIZADOS PELO REEDUCANDO

Classificação da falha: Média

Fato

Não constam dos autos do Processo nº 141.003.680-2012, que trata da contratação de mão de obra de sentenciados por meio da FUNDAÇÃO DE AMPARO AO TRABALHADOR PRESO - FUNAP/DF, os **registros de deslocamento** dos reeducandos que prestaram serviços externos à Administração, em desatenção à Decisão proferida pela Vara de Execuções Penais do DF/TJDFT em 2016, conforme consta dos autos do Processo nº 00118718820158070015.

Ressalta-se que a supracitada Decisão deliberou sobre a possibilidade de realização pelos sentenciados de atividades externas ao local de trabalho. Restou decidido pelo juízo que os deslocamentos realizados pelos reeducandos deveriam ser devidamente registrados pelo órgão ou empresa contratante, consoante citação a seguir:

...

Por todo o exposto, **AUTORIZO a realização de atividades externas** pelos sentenciados beneficiados com Trabalho Externo via FUNAP, desde que cumpridas as condições abaixo estabelecidas:

...



- **O órgão ou empresa conveniada deve manter registro atualizado dos deslocamentos realizados, bem como dos horários de saída e retorno do sentenciado;** (grifo nosso)

...

Em resposta à Solicitação de Informação SEI-GDF n.º 77/2018 - CGDF /SUBCI/COGEI/COLES/DINTI, a Administração comunicou que "não houve deslocamento de reeducando no período supracitado para outros órgãos (fevereiro a abril de 2015, fevereiro a abril de 2016 e fevereiro a abril de 2017)". Diante da resposta encaminhada, percebe-se que o questionamento não foi compreendido, uma vez que parte dos reeducando presta serviços de manutenção, conservação, preservação e recuperação de **áreas públicas**, ou seja, externos à Administração.

Por último, em atenção ao Informativo de Ação de Controle n.º 20/2018, a Administração informou, por meio do Ofício SEI-GDF N.º 39/2018 - RA-I/COAG ([16233888](#)), ter criado o modelo padronizado para registros de deslocamento dos reeducandos ([16233804](#)), no qual constam os horários de saída/chegada, bem como o endereço do local da prestação dos serviços.

Causa

Em 2016 e 2017:

Inobservância à Decisão proferida pela Vara de Execuções Penais do DF /TJDFT em 2016, conforme consta dos autos do Processo n.º 00118718820158070015.

Consequência

Ausência de transparência no que tange aos deslocamentos realizados pelos reeducandos, bem como não cumprimento de decisão judicial.

Recomendação

Manter registro atualizado dos deslocamentos realizados pelos reeducandos prestadores de serviços externos à Administração, em atendimento à Decisão proferida pela Vara de Execuções Penais do DF/TJDFT em 2016 (Processo n.º 00118718820158070015).



1.4 - AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS FORMAIS PARA AVALIAÇÃO DOS REEDUCANDOS, BEM COMO AUSÊNCIA DE AVALIAÇÕES DE DESEMPENHO PERIÓDICAS

Classificação da falha: Média

Fato

Não foram evidenciados nos autos do Processo nº 141.003.680-2012, que trata da contratação de mão de obra de sentenciados por meio da FUNDAÇÃO DE AMPARO AO TRABALHADOR PRESO - FUNAP/DF, **os critérios utilizados pela Administração para fins de promoção dos reeducandos, bem como de procedimento formal de avaliação de desempenho** desses trabalhadores no período de 2015 a 2017, em desatendimento ao item 9.2 do Projeto Básico, folha 55 dos autos, no qual encontra-se consignado que os sentenciados deveriam ser submetidos à avaliação mensal para fins de promoção a cada 6 meses.

Outrossim, consta do mesmo item 9.2 supracitado que os reeducandos, sem exceção, deveriam iniciar as suas atividades no primeiro nível, para que, após as respectivas avaliações, ingressassem nos níveis superiores. Contudo, essa regra foi desconsiderada por todos os executores de contrato nomeados ao longo da avença, conforme consta dos autos.

Em resposta à Solicitação de Informação SEI-GDF nº 77/2018 - CGDF /SUBCI/COGEI/COLES/DINTI, a Administração comunicou que "os executores avaliam de acordo com as recomendações do contrato e dos seus aditivos, observando alguns aspectos como: assiduidade, pontualidade, disciplina, trabalho em equipe e compromisso".

Por último, em atenção ao Informativo de Ação de Controle nº 20/2018, a Administração enfatizou, por meio do Ofício SEI-GDF Nº 39/2018 - RA-I/COAG ([16233888](#)), que "a Coordenação de Administração Geral preza pela transparência de informações e sempre adverte os executores dos contratos a observarem os requisitos, como por exemplo, boa conduta, assiduidade, pontualidade, técnica na execução dos trabalhos, presteza no que tange a promoção dos reeducandos, bem como são alertados periodicamente sobre a utilização de mão de obra dos mesmos, para que não haja desvio de



atribuições na execução dos trabalhos (15654075) e (15674963)". Contudo, não foram enviadas as avaliações de desempenho dos reeducandos referentes aos anos de 2015 a 2017, consoante consta do item 9.2 do Projeto Básico.

Causa

Em 2015, 2016 e 2017:

Deficiência na fiscalização da execução do contrato, tendo em vista a não definição formal dos parâmetros para avaliação dos reeducandos, bem como inobservância às regras do Projeto Básico, notadamente ao item 9.2, no qual encontra-se consignado que os sentenciados deveriam ser submetidos à avaliação mensal para fins de promoção a cada 6 meses.

Consequência

Promoções de reeducandos sem a definição de critérios formais.

Recomendação

Estabelecer critérios formais para avaliação dos reeducandos, bem como de procedimento periódico objetivando aferir a possibilidade de promoção desses trabalhadores.

1.5 - UTILIZAÇÃO DO REEDUCANDO PARA DESEMPENHAR TAREFAS DISTINTAS DA SUA ESPECIALIZAÇÃO

Classificação da falha: Média

Fato

Durante entrevista acerca da contratação de mão de obra de sentenciados por meio da FUNDAÇÃO DE AMPARO AO TRABALHADOR PRESO - FUNAP/DF, Processo nº 141.003.680-2012, foi informado pelo atual executor do Contrato nº 02/2013 **que os reeducandos que prestam serviços externos à Administração executam todos os tipos de atividades.**



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

Em resposta à Solicitação de Informação SEI-GDF n.º 77/2018 - CGDF /SUBCI/COGEI/COLES/DINTI, a Administração apenas esclareceu a natureza das atividades exercidas pelos reeducandos, sem contudo discriminá-las por reeducando conforme requerido pelo questionamento encaminhado.

Por último, em atenção ao Informativo de Ação de Controle nº 20/2018, a Administração enfatizou, por meio do Ofício SEI-GDF Nº 39/2018 - RA-I/COAG (16233888), que "a Coordenação de Administração Geral preza pela transparência de informações e sempre adverte os executores dos contratos a observarem os requisitos, como por exemplo, boa conduta, assiduidade, pontualidade, técnica na execução dos trabalhos, prestação no que tange a promoção dos reeducandos, bem como são alertados periodicamente sobre a utilização de mão de obra dos mesmos, **para que não haja desvio de atribuições na execução dos trabalhos (15654075) e (15674963)**". (grifo nosso)

Contudo, conforme supramencionado, o próprio executor atual da avença já havia reconhecido a irregularidade relatada no ponto.

Causa

Em 2015, 2016 e 2017:

Inobservância ao Parecer Normativo da Procad nº 312/2013, notadamente quanto a 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 atividades que exigem especialização, em atendimento ao Parecer Normativo da Procad nº 312/2013.



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 e 1.5	Média

Brasília, 19/12/2018.

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



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 07/01/2019, 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 **A6F9E4A3.8F0344CE.C1F000CE.AF9AC05A**