



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

AUDITORIA INTEGRADA

RELATÓRIO FINAL

Gestão organizacional e orçamentária e competências legais da Funap/DF

(Processo nº 17551/2018-e)



Brasília – 2018



LISTA DE DOCUMENTOS DE AUDITORIA

DA 01	Termo de Designação.
DA 02	Termo de não Impedimento.
DA 03	Ofício de apresentação à SSP//DF.
DA 04	Ofício de apresentação à Funap/DF.
DA 05	Relatório de Levantamento Preliminar de Auditoria – RLPA.
DA 06	Informação de encaminhamento do RLPA.
DA PT 07	Matriz de Planejamento.
DA 08	Despacho RLPA Diretor.
DA PT 09	QACI.
DA 10	Checklist de Qualidade do RLPA do Coordenador.
DA 11	Checklist de Qualidade do RLPA do Diretor.
DA 12	Nota de Auditoria nº 1 – Funap/DF.
DA 13	Nota de Auditoria nº 2 – Funap/DF.
DA 14	Nota de Auditoria nº 3 – Funap/DF.
DA 15	Nota de Auditoria nº 4 – SSP/DF.
DA 16	Nota de Auditoria nº 5 – Sesipe - SSP/DF.
DA 17	Funap solicita dilação de prazo para respostas às NA's 1, 2 e 3.
DA 18	Despacho RLPA – Secretário (149/2018).
DA 19	Checklist de Qualidade do RLPA do Secretário.
DA 20	Nota de Auditoria nº 6 – Funap/DF (reitera NA's 1, 2 e 3).
DA 21	Resposta à NA nº 4 – SSP/DF.
DA 22	Nota de Auditoria nº 7 – Funap/DF.
DA 23	Nota de Auditoria nº 8 – Sesipe/SSP-DF.
DA 24	Resposta à NA nº 1 – Funap/DF (<i>Ofício nº 24/2018</i>).
DA 25	Resposta à NA nº 2 – Funap/DF (<i>Ofício nº 29/2018</i>).
DA 26	Funap solicita dilação de prazo para resposta à NA 3. (<i>Ofício nº 30/2018</i>).
DA 27	Resposta à NA nº 3 – Funap/DF (<i>Ofício nº 41/2018</i>).
DA 28	Nota de Auditoria nº 9 – Funap/DF.
DA 29	Resposta à NA nº 9 – Funap/DF.
DA 30	Resposta à NA nº 8 – Sesipe/SSP-DF.
DA 31	Complemento à resposta à NA nº 3 – Funap/DF.
DA 32	Parecer do Conselho Fiscal 2015.
DA 33	Parecer do Conselho Fiscal 2016.
DA 34	Parecer do Conselho Fiscal 2017.
DA 35	Excertos da conciliação de 2016.
DA 36	Excertos da conciliação de 2017.
DA PT 37	Checklists Processos Administrativos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

DA 38	Cópia Processo nº 0056.000359/2016 (Contrato Locação Sede Funap/DF).
DA 39	Movimentação de Pagamento Contratos de Trabalho Externo – Funap/DF em dezembro de 2017.
DA PT 40	Reunião com gestores da FUNAP/DF 09/08/2018.
DA 41	Processo nº 0056.000003-2017 (e-DOC: 111F9763).
DA 42	Processo nº 0056.000186-2016 (e-DOC: C77E008D).
DA 43	Processo nº 0056.000492-2017 (e-DOC A06B0BDD).
DA PT 44	Representatividade das ações desenvolvidas pela Funap/DF em 2017.
DA 45	Processo nº 0056.000457/2017.
DA 46	Processo nº 0056.000491/2017.
DA PT 47	Checklists aplicados nas Oficinas localizadas nas unidades prisionais.
DA PT 48	Checklists Funcionamento órgãos finalísticos.
DA PT 49	Representatividade das ações desenvolvidas por outras iniciativas (distintas da Funap/DF).
DA 50	Projeto Mãos Dadas.
DA 51	Resenha Diária DEZ2017 e JUL2018.
DA 52	Contrato de Prestação de Serviços – Seplag/DF.
DA 53	Contrato de Prestação de Serviços – TSE.
DA 54	Contrato nº 01.2017-FUNAP - Prestação de Serviços - Golden Vap.
DA 55	Relatórios Funap/SP.
DA 56	Parecer nº 1233.2012 - controle finalístico do Secretário de Estado.
DA 57	Detalhamento do sistema de pagamento do BRB S/A utilizado pela Funap/DF.
DA 58	Relatório de Pagamento de Sentenciados.
DA 59	Processo nº 0056.000451/2017.
DA 60	Processo nº 0056.000452/2017.
DA 61	Informações Funap/SP.
DA PT 62	Matriz de Planejamento – RPA.
DA PT 63	Matriz de Achados.
DA 64	Checklist de Qualidade do RPA do Coordenador.
DA 65	Checklist de Qualidade do RPA do Diretor.
DA 66	Relatório Prévio de Auditoria – RPA.
DA 67	Informação de Encaminhamento do RPA.
DA 68	Despacho RPA – Diretor.
DA 69	Proposta de Implementação de Tabela de Remuneração Prévia.
DA 70	Aprovação Relatório Prévio – Secretário.
DA 71	Checklist de Qualidade do RPA do Secretário.
DA PT 72	Alterações no Achado 3.
DA 73	Relatório Final de Auditoria – RFA.



LISTA DE SIGLAS

AJL	Assessoria Jurídico Legislativa.
BRB	Banco de Brasília.
CDA	Crédito e Débito Automático.
CDP	Centro de Detenção Provisória.
CEB	Companhia Energética de Brasília.
CIR	Centro de Internamento e Reeducação.
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho.
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.</i>
CPP	Centro de Progressão Penitenciária.
DA ou DA PT	Documento de Auditoria.
DAR	Documento de Arrecadação.
FUNAP/DF	Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal.
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional.
IPREV/DF	Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Distrito Federal.
LEP	Lei de Execução Penal.
NA	Nota de Auditoria.
NL	Nota de Lançamento.
PDF I	Penitenciária do Distrito Federal I.
PDF II	Penitenciária do Distrito Federal II.
PFDF	Penitenciária Feminina do Distrito Federal.
PGA	Plano Geral de Ação.
PGDF	Procuradoria-Geral do Distrito Federal.
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.
PT	Programa de Trabalho.
SESIPE	Subsecretaria do Sistema Penitenciário do Distrito Federal.
SIGGO	Sistema Integrado de Gestão Governamental.
SEE/DF	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.
SEF/DF	Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal.
SES/DF	Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão.
SSP	Secretaria de Segurança Pública e Paz Social.
SUCON	Subsecretaria de Contabilidade.
TERRACAP	Companhia Imobiliária de Brasília.
TI	Tecnologia da Informação.
TSE	Tribunal Superior Eleitoral.
VEP	Vara de Execuções Penais.



RESUMO EXECUTIVO

A Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – Funap/DF intermedeia ações de reeducação e ressocialização para pessoas presas no DF por meio do oferecimento de cursos de capacitação, oficinas profissionalizantes e vagas de trabalho, oportunizando melhorias nas condições de vida do preso, mediante qualificação profissional e reinserção no mercado de trabalho.

Nesse sentido, a Fundação oferece capacitação profissional aos presos, firma contratos de prestação de serviço com órgãos públicos e empresas privadas ofertando mão-de-obra de internos em cumprimento de pena em regime semiaberto e administra oficinas profissionalizantes nas unidades prisionais do DF.

Os internos contratados por intermediação da Funap/DF para trabalhar em órgãos públicos e empresas privadas e os classificados em oficinas sob a gestão da Fundação recebem uma remuneração a título de bolsa ressocialização e fazem jus à remição de pena na proporção de 01 dia para cada 03 trabalhados.

O que o Tribunal buscou avaliar?

Definiu-se como objetivo geral avaliar a suficiência da organização institucional, da gestão e do desempenho das competências legais da Funap/DF.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas três questões de auditoria:

1. A Funap/DF se encontra suficientemente organizada para o cumprimento de suas atribuições legais?
2. A gestão orçamentária e contratual da Funap/DF está em conformidade com a legislação vigente?
3. As ações de ressocialização promovidas pela Funap/DF são suficientes e compatíveis com suas competências legais?

O que o Tribunal constatou?

Constatou-se que a Funap/DF possui diversas falhas em sua governança, as quais dificultam o pleno atendimento da sua missão institucional e a organização dessa entidade para normatizar e/ou estruturar suas ações. Com isso, verificou-se uma tendência de perpetuação da insuficiência de planejamentos e controles elementares ao funcionamento de uma organização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Além disso, verificou-se que a Fundação realizou diversas despesas que não tiveram o devido registro contábil, as quais foram realizadas à margem do Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGo e resultaram no descompasso entre o aspecto financeiro e contábil de suas contas. Essa foi a principal razão indicada pelo Conselho Fiscal da Funap/DF para a declaração de irregularidade das contas da Fundação no período de 2015 a 2017.

Em análise aos processos de execução dos contratos administrativos da Funap/DF vigentes no exercício de 2017, foram apuradas irregularidades formais e dispensas de licitação indevidas.

Em relação às ações de ressocialização promovidas pela Funap/DF no exercício de 2017, constatou-se que a Fundação tem atuado de forma insuficiente, limitando-se a intermediar contratos de trabalho com órgãos públicos e entidades privadas que alcançaram somente 17,12% dos presos autorizados ao benefício de trabalho externo no DF.

A situação é ainda mais grave no que se refere às ações de capacitação e classificação de presos em vagas de trabalho interno promovidas pela instituição, as quais beneficiaram apenas 3,01% da população carcerária sob custódia das unidades prisionais no mesmo exercício.

Quais foram as recomendações e determinações formuladas?

Entre as proposições formuladas à SSP/DF, destacam-se: 1) avaliar a conveniência de, por meio da Sesipe/SSP/DF, assumir integralmente a gestão das oficinas de capacitação e profissionalização, bem como a classificação de presos em trabalhos internos, em face do desempenho das unidades prisionais na realização dessas atividades mostrar-se superior ao da Funap/DF e devido ao baixo nível de governança dessa Fundação; 2) adotar providências para viabilizar a regulamentação e padronização de contratos de trabalho externo e da remuneração de presos do sistema prisional do DF; 3) adotar providências para a instalação de oficinas de capacitação e profissionalização, a fim de atender à destinação prevista para os espaços construídos nos blocos novos do Centro de Detenção Provisória – CDP (Blocos VI e VII) e da Penitenciária Feminina do Distrito Federal – PFDF (Blocos VI e VII);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Entre as proposições formuladas à Funap/DF destacam-se: 1) regulamentar as atividades desenvolvidas pela Fundação; 2) adotar providências com vistas a institucionalizar seus sistemas informatizados; 3) implementar ações com objetivo de planejar, monitorar, avaliar e controlar a execução das ações de ressocialização de presos realizadas diretamente pela Fundação; e 4) adotar as medidas cabíveis para ampliar o quantitativo de vagas destinadas à capacitação profissional e ao trabalho interno.

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal o aprimoramento da governança da Funap/DF; o cumprimento de suas finalidades institucionais; o aprimoramento do controle contábil, financeiro e orçamentário da Fundação; a otimização dos recursos disponíveis; a ampliação das ações de ressocialização e, conseqüentemente, da quantidade de presos beneficiados com vagas em cursos de capacitação e profissionalização e vagas de trabalho (interno e externo); a otimização dos recursos alocados à Funap/DF para a realização de suas atividades finalísticas.



Sumário

1. Introdução	9
1.1. Apresentação.....	9
1.2. Identificação do Objeto.....	9
1.3. Contextualização.....	10
1.4. Objetivos.....	12
1.4.1. Objetivo Geral de Auditoria	12
1.4.2. Objetivos Específicos	12
1.5. Escopo.....	12
1.6. Montante Fiscalizado.....	12
1.7. Metodologia.....	13
1.8. Critérios de Auditoria.....	13
1.9. Avaliação de Risco Inerente e de Controle.....	14
2. Resultados da Auditoria	16
2.1. Questão de Auditoria nº 01 – A FUNAP/DF se encontra suficientemente organizada para o cumprimento de suas atribuições legais?.....	16
2.1.1. Achado de Auditoria nº 01 – Governança inadequada	16
2.2. Questão de Auditoria nº 02 – A gestão orçamentária e contratual da Funap/DF está em conformidade com a legislação vigente?.....	40
2.2.1. Achado de Auditoria nº 02 – Irregularidades na execução orçamentária e financeira	40
2.2.2. Achado de Auditoria nº 03 – Irregularidades nos processos de contratação	49
2.3. Questão de Auditoria nº 03 – As ações de ressocialização promovidas pela Funap/DF são suficientes e compatíveis com suas competências legais?.....	54
2.3.1. Achado de Auditoria nº 04 – Limitado alcance das ações de ressocialização desenvolvidas pela Funap/DF	55
3. Conclusão	85
4. Considerações Finais	86
5. Proposições	86



1. Introdução

1.1. Apresentação

Trata-se de Auditoria Integrada realizada na Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – Funap/DF, em cumprimento ao PGA 2018, aprovado pela Decisão Administrativa nº 58/2017.

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 11/05 a 14/09/2018.

1.2. Identificação do Objeto

3. O objeto da auditoria foi a gestão organizacional e orçamentária da Funap/DF, bem como o cumprimento de suas competências legais.

4. Essa Fundação foi instituída para contribuir com: a inclusão e reintegração social dos presos, desenvolvendo programas voltados para capacitação profissional; a promoção de oportunidades de trabalho mediante convênios com empresas públicas e privadas e projetos que fomentem a elevação da escolaridade; assim como a prestação de apoio social às famílias dos apenados.

5. A seguir, elencam-se os gestores das principais unidades relacionadas ao objeto da fiscalização durante o período de execução desta auditoria integrada:

Tabela 1 - Titulares dos principais setores relacionados ao objeto da fiscalização.

Gestor	Cargo/Função ¹	Data da nomeação
Cristiano Barbosa Sampaio	Presidente (Secretário de Estado de Segurança Pública e Paz Social do DF)	02/02/2018
Dilma de Fátima Imai	Diretora Executiva	16/08/2017
Keila Sousa Monteiro	Diretora Adjunta para Assuntos Administrativos e Financeiros	31/08/2016
Rômulo Fernando Leite de Matos	Diretor Adjunto para Assuntos Sociais e Profissionais	19/09/2017

¹ Consta nesta tabela a nomenclatura dos cargos criados em razão da reestruturação da Funap/DF promovida pelo Decreto nº 39.086/2018 (DODF nº 102, de 29/05/2018). Convém mencionar que quase todos os gestores da Funap/DF foram exonerados das funções extintas e nomeados nos cargos criados que as substituíram. Assim, a data de nomeação considerada nesta tabela foi a da nomeação inicial.



Gestor	Cargo/Função¹	Data da nomeação
Marcelo Lima da Silva	Diretor Adjunto para Assuntos de Produção e Comercialização	04/09/2017
Jhonathan Fagundes Turisco Morais	Gerente da Gerência de Orçamento ²	19/08/2016
Daniel Assis de Sousa	Gerente de Finanças	29/05/2018
Wellington Lima Teixeira	Gerente de Contabilidade da Diretoria Adjunta para Assuntos Administrativos e Financeiros	25/09/2017
Cláudia Reis Brito	Chefe da Assessoria Jurídico Legislativa	04/09/2017

Fonte: DODF nº 102, de 29 de maio de 2018.

1.3. Contextualização

6. A Funap/DF foi instituída pela Lei nº 7.533/1986 e encontra-se vinculada à Secretaria de Segurança Pública e Paz Social (SSP/DF),³ integrando a Administração Direta do Distrito Federal.

7. A atuação da Funap/DF na profissionalização do preso visa assegurar que o sentenciado possa qualificar sua mão de obra durante o cumprimento da pena para a reinserção no mercado de trabalho, a fim de inibir o cometimento de novas infrações penais.

8. Nesse sentido, a Fundação vem desenvolvendo projetos de incentivo ao trabalho intramuros e extramuros. No que tange ao trabalho intramuros, a instituição mantém oficinas de profissionalização em algumas unidades prisionais, voltadas para os detentos do regime fechado.

9. No trabalho extramuros, quando o preso recebe o benefício para trabalho externo (regime semiaberto ou aberto), a Funap/DF intermedeia a alocação de mão-de-obra dos apenados fora dos estabelecimentos penais mediante a celebração de convênios com órgãos públicos e entidades privadas.

² A antiga Gerência de Orçamento e Finanças foi desmembrada em duas: Gerência de Orçamento e Gerência de Finanças (DODF nº 102, de 29/05/2018).

³ Conforme dispõe o Decreto nº 37.132/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

10. Cumpre mencionar que a Decisão nº 589/2017, prolatada no âmbito do Processo nº 784/2017, motivou sobremaneira a realização da presente auditoria, conforme transcrito a seguir:

Decisão TCDF nº 589/2017

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] II – determinar à Secretaria de Auditoria/TCDF que, com a urgência que o caso requer, realize auditoria operacional no âmbito do sistema penitenciário do Distrito Federal, devendo fazer constar como um dos itens do escopo do procedimento de fiscalização aspectos operacionais relevantes atinentes ao funcionamento da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – Funap, observando-se a pertinência de incorporar aos trabalhos de auditoria as questões específicas sugeridas pelo MPJTCDF no bojo da peça eletrônica inaugural (anexos I a IV); (...).

11. Bem assim, estes trabalhos de fiscalização se fizeram oportunos tendo em vista que o referido órgão não foi auditado por esta Corte no último quinquênio.

Fiscalizações anteriores

12. Relacionam-se, a seguir, os processos e as decisões mais relevantes decorrentes de fiscalizações anteriores do TCDF relacionadas com o objeto da presente auditoria.

Processo nº 13980/2018-e

Assunto: Tomadas e prestações de contas Anuais e Extraordinárias.

Ementa: Representação por atraso no envio das prestações de contas anuais da Funap/DF referentes aos exercícios de 2015 e 2016.

Andamento: Em análise.

Processo nº 30383/2017

Assunto: Tomada de Contas Especial.

Ementa: Tomada de Contas Especial – TCE instaurada pela Secretaria de Estado de Segurança e da Paz Social do Distrito Federal – SSP/DF visando apurar possível prejuízo ao erário em razão dos fatos noticiados no Ofício nº 02/2017 – CONSELHO FISCAL, do Conselho Fiscal da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – FUNAP, em virtude de que a Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2014 foi encaminhada intempestivamente ao Órgão Central de Controle Interno e considerada irregular, bem como as prestações de contas anuais referentes aos exercícios de 2015 e 2016 não terem sido apresentadas a tempos ao Órgão de Controle Interno, objeto do Processo nº 050.0152993/2017.

Solicitação de prorrogação de prazo pela Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal para a conclusão da Tomada de Contas Especial. Concessão. Devolução dos autos à SECONT.

Andamento: Aguardando.

Processo nº 30.163/2015

Assunto: Tomadas e Prestações de Contas Anuais e Extraordinárias

Sinopse: Prestação de Contas Anual da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso (Funap) relativa ao exercício de 2014.

Andamento: A distribuir.



1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo Geral de Auditoria

13. A presente auditoria teve como objetivo geral avaliar a suficiência da organização institucional, da gestão orçamentária e do desempenho das competências legais da Funap/DF.

1.4.2. Objetivos Específicos

14. As questões de auditoria estão assim definidas:

1. A Funap/DF se encontra suficientemente organizada para o cumprimento de suas atribuições legais?
2. A gestão orçamentária e contratual da Funap/DF está em conformidade com a legislação vigente?
3. As ações de ressocialização promovidas pela Funap/DF são suficientes e compatíveis com suas competências legais?

1.5. Escopo

15. Na presente auditoria foram fiscalizados o nível de organização institucional da Funap/DF, a execução orçamentária e contratual dos recursos destinados ao exercício de suas competências e as ações de ressocialização diretamente promovidas pela Fundação. O período de exame abrangeu o exercício de 2017.

1.6. Montante Fiscalizado

16. O montante empenhado para custeio do objeto fiscalizado em 2017, de acordo com o Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGo⁴, consta no Quadro a seguir:

Tabela 2 - Montante empenhado para atender as despesas da Funap/DF em 2017.

UG 220202	Valores
Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – Funap	R\$ 42.155.929,00

Fonte: SIGGO.⁵

⁴ Desconsideradas as despesas com pessoal.

⁵ Posição SIGGO em 29/05/2018.



1.7. Metodologia

17. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (DA_PT_07), merecendo destaque: a aplicação de *checklist*, a análise documental e o *benchmarking*.

18. Ademais, foram realizadas inspeções *in loco* nas salas de ensino, bem como nas oficinas de capacitação profissional do Sistema Penitenciário do DF.

1.8. Critérios de Auditoria

19. Foram utilizados os seguintes critérios:

- Constituição Federal de 1988;
- Lei Federal nº 4.320/1964 – Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro;
- Lei Federal nº 7.210/1984 – Institui a Lei de Execução Penal;
- Lei Federal nº 7.533/1986 – Autoriza o Governo do Distrito Federal a constituir uma Fundação com a finalidade de amparar o trabalhador preso;
- Lei Federal nº 8.666/1993 – Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública;
- Decreto nº 10.144/1987 – Aprova o Estatuto da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal – Funap/DF;
- Decreto nº 11.231/1988 – Aprova o Regimento Interno da Funap/DF;
- Decreto nº 33.403/2011 – Dispõe sobre a estrutura administrativa da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal – Funap/DF;
- Decreto nº 32.598/2010 – Aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do DF.



1.9. Avaliação de Risco Inerente e de Controle

20. Com o objetivo de delimitar a natureza, a extensão e a profundidade dos testes a serem realizados na presente auditoria, procedeu-se à Avaliação do Controle Interno da jurisdicionada. Nessa oportunidade foram avaliados os Riscos Inerente e de Controle, conforme a seguinte definição:

Risco Inerente / Risco de Controle
Elevado $\geq 66\%$
$33 \leq$ Moderado < 66
Baixo $< 33\%$

21. Para aferir o Risco Inerente⁶ ao objeto de auditoria consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade⁷, urgência⁸, tendência⁹, criticidade¹⁰, relevância¹¹ e materialidade¹², relativas ao jurisdicionado e à matéria a ser auditada, conforme figura a seguir:

⁶ Aqui entendido como decorrente da própria natureza da operação, independentemente da existência de controle.

⁷ Representa o impacto, a médio e longo prazo, do problema analisado caso ele venha a acontecer sobre aspectos, tais como: tarefas, pessoas, resultados, processos, organizações.

⁸ Representa o prazo, o tempo disponível ou necessário para resolver um determinado problema analisado. Quanto maior a urgência, menor será o tempo disponível para resolver esse problema. Deve ser avaliada tendo em vista a necessidade de se proporem soluções a fim melhorar a gestão da/do referida matéria/órgão.

⁹ Representa o potencial de crescimento do problema e a probabilidade deste se agravar. Recomenda-se fazer a seguinte pergunta: "Se esse problema não for resolvido agora, ele vai piorar pouco a pouco ou vai piorar bruscamente?".

¹⁰ Pode-se medir a complexidade avaliando se os constituintes da matéria são heterogêneos, se há multiplicidade nas ações, interações e acontecimentos e se há a presença de traços de confusão, acasos, caos, ambiguidades e incertezas.

¹¹ A relevância deve ser avaliada, independentemente da materialidade do objeto de auditoria, a fim de buscar a importância qualitativa das ações em estudo, quanto à sua natureza, contexto de inserção, fidelidade, integralidade das informações.

¹² A materialidade traduz a razão entre a despesa autorizada relativa à(s) matéria(s) auditada(s) e o total da despesa autorizada para o órgão no exercício, excluídas as despesas com pessoal e encargos.



Figura 1 - Risco inerente à auditoria.

	SSP/DF	Funap
Gravidade	●	●
Urgência	●	●
Tendência	●	●
Complexidade	●	●
Relevância	●	●
Materialidade		●
TOTAL		
Média		
Risco inerente (percentual)	45%	

22. No tocante ao Risco de Controle,¹³ a aplicação do questionário de avaliação de controle interno,¹⁴ elaborado considerando as componentes definidas na metodologia do COSO II – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, estimou o Risco de Controle como elevado (**87%**), como a seguir:

Figura 2 – Risco de Controle da Funap.

Risco de Controle com base nas componentes do COSO 2	
Ambiente Interno	72%
Definição de Objetivos	100%
Identificação de Eventos	100%
Avaliação de Risco	100%
Resposta ao Risco	83%
Atividades de Controle	50%
Informação e Comunicação	92%
Monitoramento	100%
Risco de Controle	87%

¹³ Consiste no risco de não haver um bom sistema de controle interno que previna ou detecte, em tempo hábil, erros ou irregularidades relevantes.

¹⁴ Documento associado ao Sistema de Protocolo Eletrônico e-TCDF. DA_PT_9.



2. Resultados da Auditoria

2.1. Questão de Auditoria nº 01 – A FUNAP/DF se encontra suficientemente organizada para o cumprimento de suas atribuições legais?

Não. Foram constatadas diversas impropriedades referentes à governança da Fundação, tais como insuficiência de normatização relacionada à entidade, quantitativo excessivo de servidores comissionados e sem vínculo, inexistência de planejamento estratégico, incipiência do controle finalístico pela SSP/DF, entre outras, comprometendo a capacidade da instituição em cumprir as suas competências legais.

2.1.1. Achado de Auditoria nº 01 – Governança inadequada.

Critério

23. A Funap/DF deve estar organizada para cumprir seu objetivo definido em lei, exercendo suficientemente suas competências orgânicas e articulando-se com a SSP/DF em regime de mútua colaboração.

24. Legislação aplicável: Lei nº 7.533/1986 (Lei de Criação da Funap/DF): art. 3º, 8º, 10 e 12; Decreto nº 10.144/1987 (Estatuto Funap/DF); Decreto nº 11.231/1988 (Regimento Interno da Funap/DF).

Análises e Evidências

25. Pode-se definir governança como sendo o conjunto de processos, normativos e diretrizes que regulam o modo como uma organização é administrada. O termo também abrange as relações e articulações entre os diversos atores envolvidos (os stakeholders), bem como os objetivos pelos quais a organização se orienta.¹⁵

26. Nesse contexto, foram constatadas diversas impropriedades relativas à governança da Funap/DF, as quais comprometem o desempenho da entidade, nas

¹⁵ Baseado em SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997, fls. 335-376; e ALVES, Lauro Eduardo Soutello. Governança e Cidadania Empresarial. RAE-Revista de Administração de Empresas, vol. 41, n. 4, out-dez 2001, fls. 78-86.



dimensões operacional e gerencial, obstando o atingimento pleno da missão institucional dessa Fundação.

Insuficiência de normatização relacionada às atividades da entidade

27. Em que pese a Funap/DF ter sido instituída há mais de 30 anos (por meio da Lei nº 7.533/1986), tem-se que o arcabouço normativo referente à sua atuação é esparso e insuficiente, resumindo-se a:¹⁶

- Lei nº 7.533/1986 – Institui a Funap/DF;
- Decreto nº 10.144/1987 – Aprova o estatuto da Funap/DF (com alterações dadas pelo Decreto nº 27.990/2007);
- Decreto nºs 33.403/2011 e 39.086/2018 – Dispõem sobre a estrutura administrativa da Funap/DF;
- Decreto nº 11.231/1988 – Aprova o Regimento Interno da Funap/DF;
- Resolução nº 01/1988 – Aprova o Regimento Interno do Conselho Deliberativo;
- Resolução nº 02/1988 – Aprova o Regimento Interno do Conselho Fiscal.

28. Após análise aos dispositivos relacionados, constatou-se a inexistência de normatização suficiente sobre as competências da Funap/DF, tais como:

- política de produção e comercialização: conjunto de diretrizes e normas disciplinando a produção no âmbito das oficinas de capacitação, bem como a previsão de controle e procedimento para comercialização dos bens produzidos;
- política de seleção dos internos: normas e diretrizes estabelecendo critérios para a seleção de presos para fins de capacitação profissional e/ou vagas de trabalho intermediadas pela entidade;
- código de disciplina dos internos que trabalham nas oficinas e/ou dos reeducandos empregados: conjunto de regras dispendo acerca do comportamento esperado dos reeducandos, bem como sobre punições em caso de eventuais transgressões;
- tabela de remuneração dos reeducandos empregados com critérios técnicos e objetivos para ocupação de vagas de trabalho intermediadas pela Funap/DF:

¹⁶ Os demais normativos relativos à Funap/DF referem-se à delegação de competências, alteração da estrutura de cargos e alteração de vinculação da Fundação a alguma Secretaria de Estado do DF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

normas e diretrizes versando sobre requisitos específicos de qualificação profissional e educacional para as especialidades vagas de trabalho intermediadas pela Fundação;

- políticas sobre as ações desenvolvidas pela Funap/DF: diretrizes elencando objetivos e metas para as ações da Funap/DF, delimitando seu público-alvo (o que envolve a postura da Fundação acerca da abrangência ou não de presos do regime aberto, domiciliar, bem como de egressos do sistema Penitenciário), estabelecendo indicadores de desempenho, bem como controle dos resultados alcançados;
- minuta padrão de contrato de prestação de serviços firmado pela Funap/DF com organizações públicas ou privadas utilizando mão-de-obra de reeducandos: uniformização dos contratos firmados com as organizações públicas e privadas.

29. A carência de diretrizes no que tange à atuação da entidade, bem como a inexistência de manualização dos procedimentos internos, conduz ao total empirismo no funcionamento da Funap/DF.

30. Sobre essa matéria, em resposta à Nota de Auditoria nº 01/17551/2018¹⁷, a própria Fundação admite a insuficiência do seu arcabouço normativo¹⁸:

Nesse contexto, a estrutura administrativa realizada nesta Fundação foi veiculada à publicação do Regimento Interno, em até 60 (sessenta) dias da publicação do Decreto nº 33.403, de 09 de dezembro de 2011, por meio do Art. 69, a seguir:

DECRETO Nº 33.403, DE 09 DE DEZEMBRO DE 2011.

Dispõe sobre a estrutura administrativa da FUNAP/DF:

Art. 6º O Regimento Interno da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal — FUNAP será publicado em até 60 (sessenta) dias.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor a partir de 16 de dezembro de 2011.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.

Entretanto, essa determinação não foi realizada, ocasionando uma desconexão entre a estrutura estabelecida por meio do Decreto nº 33.403/2011 e a Regimento Interno, previsto por meio do Decreto nº 11.231/1988.

Com o decorrer dos anos, tal inércia acarretou a inexistência de um acervo normativo próprio da Fundação, de modo que várias normas administrativas internas foram publicadas como em atos administrativos, próprios da pasta de secretariado, aos quais a FUNAP-DF se encontrava vinculada, à época, sem restar Resoluções e instruções e Ordens de Serviços publicadas em nome da própria Fundação nos últimos anos.

¹⁷ E-DOC 086D00C0.

¹⁸ Resposta à NA 01/17551/2017 (DA 24, e-DOC D640E957).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Nesse contexto, as sequelas acima mencionadas resultaram num desvirtuamento de diversas atividades exercidas na Fundação, além da criação de cargos que sequer encontravam previstos no Estatuto e em seu Regimento Interno, razão pela qual parte das atividades desenvolvidas pelos setores finalísticos da FUNAP-DF encontravam-se desprovidas de atuação efetiva, inclusive no exercício de 2017, dificultando a sistematização e o desempenho operacional das mesmas. (Grifou-se)

31. Igualmente, em resposta à Nota de Auditoria nº 03/17551/2018, a Funap/DF reconhece a insuficiência de normatização para execução de suas atividades finalísticas, não obstante tenha informado a intenção de padronizar seus procedimentos no próximo exercício:¹⁹

A perspectiva para o próximo exercício é a da padronização de procedimentos normatizados que possam trazer transparência e critérios objetivos para a execução dos trabalhos da FUNAP, **devido a precariedade de normatização para execução de suas atividades finalísticas**, além da busca de novas parcerias para capacitação profissional voltadas as necessidades latentes do mercado de trabalho e das demandas dos executores de contrato. (Grifou-se)

32. Ademais, a inexistência de metas e objetivos, bem como de políticas essenciais para o funcionamento da entidade, tais como a de produção e comercialização, sujeita a organização a diversos riscos no enfrentamento de demandas nessas áreas, cujas soluções tendem a ser improvisadas e pontuais.

33. Nesse sentido, a inexistência de revisões em seu Regimento Interno,²⁰ no período de 30 (trinta) anos, devido à inércia de diversas gestões da entidade em atualizá-lo, levou a um quadro em que diversas atividades nele previstas restaram abandonadas e/ou suprimidas na prática, tendo em vista a sua obsolescência e/ou ao fato de a estrutura administrativa da Funap/DF ter sido alterada diversas vezes desde a sua criação.²¹

34. A título exemplificativo, tem-se as atividades de ensino (outrora a cargo da Funap/DF na figura do Núcleo de Atividade Educacional), atualmente desenvolvidas diretamente pela Secretaria de Estado de Educação do DF – SEE/DF, desde o advento da Portaria Conjunta nº 01/2015, que passou a ser responsável pela oferta,

¹⁹ Conforme DA 27, e-DOC 46CFFE95.

²⁰ Aprovado pelo Decreto nº 11231/1988.

²¹ Cumpre mencionar que, segundo os atuais gestores da Funap/DF, há iniciativas em andamento para atualizar o Regimento Interno da Fundação.



promoção e certificação da educação formal (básica) nas Unidades Prisionais do Distrito Federal.²²

35. Ademais, com vistas a aferir o cumprimento das competências regimentais, foram aplicados *checklists* junto às Diretorias Adjunta para Assuntos de Produção e Comercialização e Adjunta para Assuntos Sociais e Educacionais, cujas respostas encontram-se tabuladas a seguir:

Tabela 3 – Avaliação do cumprimento de competências regimentais dos órgãos finalísticos da Funap/DF.

Status da competência	Diretoria Adjunta para Assuntos Sociais e Educacionais	Diretoria Adjunta para Assuntos de Produção e Comercialização	Percentual
Cumpre	4	10	18,42%
Não cumpre	14	17	40,79%
Prejudicada	26	5	40,79%
N/A	0	0	0
TOTAL	44	32	100%

Fonte: DA PT 48.

36. Como se aduz dos dados supra, 40,79% das competências regimentais previstas restaram prejudicadas, muitas delas decorrentes de mera obsolescência, como é o caso de atividades relativas à educação básica, conforme mencionado acima.

37. Destaque-se que 40,79% das competências regimentais avaliadas, e ainda aplicáveis, não são cumpridas pelos setores finalísticos da Funap/DF. Ademais, muitas se referem a planejamento e controle, o que, por si só, evidencia o baixo nível de governança existente nessa Fundação.

Inexistência de planejamento estratégico

38. Pode-se definir planejamento estratégico como a compatibilização de oportunidades oferecidas pelo ambiente externo às condições internas da

²² Outros normativos relacionados correlatos a essa questão: Plano Distrital de Educação no Sistema Prisional (oriundo de um Termo de Cooperação entre a SSP/DF e a SEEDF - Processo nº 0080.007077/2010) e Portaria nº 239, de 30 de dezembro de 2015, que criou o CED 01.



organização, tendo em vista a satisfação de seus objetivos futuros. Isso pode ser obtido seguindo três etapas: 1) diagnóstico da organização; 2) definição de estratégias, objetivos e metas; e 3) elaboração de um programa de ações para a consecução dos objetivos pretendidos, considerando o atual cenário da organização.²³

39. No entanto, quando indagada sobre a existência de planejamento estratégico por meio da Nota de Auditoria nº 03-17551/2018, a Funap/DF alegou que: “Em virtude dos fatos inicialmente apontados, o Planejamento Estratégico da FUNAP-DF encontra-se em fase de elaboração, alinhado ao Regimento Interno, nos termos do Decreto nº 39.086 de 28 de maio de 2018”.²⁴

40. Após, em entrevista realizada com os diretores da Fundação, confirmou-se que a Funap/DF não possui planejamento estratégico.²⁵ Tal fato, por si só, impede a organização de exercer adequadamente a gestão, visto que fica prejudicado o monitoramento e avaliação da política pública pois não há objetivos e metas previamente definidos a serem alcançados.

Ausência de padronização dos processos de trabalho finalísticos

41. A Funap/DF intermedeia contratos de trabalho externo em órgãos públicos ou empresas privadas para presos em cumprimento de pena em regime semiaberto, autorizados ao benefício de trabalho externo.

42. Essa intermediação é formalizada por meio de um contrato de prestação de serviços do órgão público ou da empresa privada com a Funap/DF, que firma contratos com os presos reeducandos.

43. No entanto, inexistente normativo padronizando esses contratos. Ou seja, os termos de cada ajuste variam a depender do órgão ou empresa contratante. Até a remuneração dos reeducandos, que desempenham a mesma função e se encontram no mesmo nível de especialização, varia a depender do contratante.

²³ Conforme <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/bis/como-elaborar-um-planejamento-estrategico.854836627a963410VgnVCM1000003b74010aRCRD>.

²⁴ E-DOC 46CFE95.

²⁵ DA 40.



44. A título exemplificativo, têm-se os contratos de prestação de serviço firmados com o Tribunal Superior Eleitoral – TSE, com a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF – Seplag/DF e com a empresa Golden Vap Serviços de Lavagem Eireli-Me.²⁶ Uma breve leitura desses ajustes permite constatar diferenças significativas nas cláusulas contratuais e até nos valores pagos com auxílio-alimentação:

Tabela 4 – Valores divergentes de auxílios pagos por mês* em contratos da Funap/DF

	Contrato nº 01/2017- Seplag (DA_52)	Contrato nº 39/2015- TSE (DA_53)	Contrato nº 01/2017- Golden Vap (DA_54)
Auxílio-alimentação	R\$ 330,00	R\$ 546,70	R\$ 330,00
Auxílio-transporte	R\$ 374,00	R\$ 374,00	R\$ 260,00

*Considerando 22 dias úteis.

45. Não obstante, cumpre mencionar que há iniciativas em andamento na Funap/DF com vistas a instituir uma “Tabela Remuneratória Padrão” para os reeducandos que gozam de benefício de trabalho externo, a qual uniformizará a remuneração para cada especialidade e nível, bem como estabelecerá os respectivos requisitos de capacitação educacional e profissionalizante. A referida proposta encontra-se em análise pelo Conselho Deliberativo da Funap/DF.²⁷

46. Também se constatou que inexistente padronização do processo de controle da alienação de artigos produzidos nas oficinas de profissionalização da Funap/DF.

47. Quando da venda de itens fabricados pelos reeducandos, geralmente oriundos das oficinas de marcenaria, alfaiataria ou serigrafia, inexistente modelo de procedimento a ser seguido com vistas ao controle dos itens produzidos, bem como do ingresso de receitas por ocasião da venda.

48. Além disso, os pagamentos são realizados através de depósito em conta corrente da Funap/DF, o que demanda procedimento complementar de registro no SIGGo a fim de identificá-los.

²⁶ DA PTs 52, 53 e 54 (E-DOCs 1BF5F47A, D3C6BD57 e CD946394, respectivamente).

²⁷ Conforme DA_69.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

49. Essa sistemática ocorre por ocasião do pagamento de valores à Funap/DF no âmbito de contrato de prestação de serviços, mencionado no início deste tópico, quando a contratante é empresa privada ou órgão público. Ou seja, a contabilização desses valores no SIGGo é realizada manualmente, sendo, portanto, ineficiente.

50. Ademais, esse método propicia riscos de eventual não identificação dos pagamentos, gerando desconformidades entre os aspectos contábeis e financeiros das contas correntes da Fundação.

51. Por outro lado, existem alternativas otimizadas e mais seguras, tais como o Documento de Arrecadação – DAR avulso, meio amplamente utilizado pela Secretaria de Estado da Fazenda do DF – SEF/DF para operacionalizar a arrecadação de tributos e taxas, cujo pagamento possibilita a contabilização automática no âmbito do SIGGo.

52. Convém mencionar que está disponível no sítio eletrônico da SEF/DF uma aplicação que viabiliza a emissão de DAR avulso por meio da escolha de código de receita.²⁸ Assim, bastaria à Funap/DF promover gestões junto à Pasta Fazendária com vistas a definir código de receita para essa finalidade, ou utilizar um existente, e demandar a emissão de relatórios gerenciais periódicos com informações sobre os pagadores.

53. Ainda, tem-se que essa solução poderia ser reproduzida para outros processos da Funap/DF que ensejem ingressos de receitas, tais como leilões de semoventes ou a mencionada venda de artigos fabricados por reeducandos.

Insuficiência de sistemas de controle institucionalizados

54. As informações relativas aos reeducandos que possuem contratos de trabalho intermediados pela Funap/DF são controladas por meio de dois sistemas informatizados, a saber:

- o primeiro resume-se a um banco de dados operacionalizado por meio do Microsoft Access, e utilizado pela Diretoria Adjunta para Assuntos Sociais e Profissionais, que contém dados dos reeducandos com contrato de trabalho e outras informações pertinentes, tais como regime

²⁸ Disponível em http://www.fazenda.df.gov.br/area.cfm?id_area=1339.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

de cumprimento de pena e qualificação educacional e profissional do preso; e

- o segundo é um software para controle financeiro dos valores devidos aos reeducandos por ocasião do trabalho desenvolvido, por meio do qual é possível realizar o processamento da folha de pagamentos desses e emitir relatórios acerca dos pagamentos já realizados.

55. Não obstante serem instrumentos que permitiram significativos avanços na sistemática de controle e acompanhamento dos reeducandos contratados, constatou-se que os sistemas não são suficientes e institucionalizados. Isto é, a Funap/DF não possui responsável direto quanto ao desenvolvimento, suporte, segurança ou capacitação relacionados aos softwares supramencionados,²⁹ o que conduz a riscos de caráter operacional (indisponibilidades e incorreções) e de segurança (vazamento das informações) para a organização.

56. Não é demais lembrar que as normas de gestão de Tecnologia da Informação – TI orientam que os requisitos de segurança da informação devem considerar, entre outros, as necessidades de proteção dos ativos envolvidos, em particular com relação à disponibilidade, confidencialidade e integridade dos dados.

57. Ademais, a Funap/DF não dispõe do código-fonte³⁰ do sistema de controle financeiro, o que implica a ausência de domínio sobre a tecnologia responsável pela gerência dos pagamentos aos reeducandos empregados, por exemplo, obstando o desenvolvimento de novas funcionalidades para o software, bem como a contratação de suporte e/ou manutenção. Tal situação também inviabiliza qualquer inspeção de código, padronização e outros testes envolvendo a sua qualidade, além de dificultar eventual documentação do sistema com vistas a orientar futuros usuários e, assim, formalizar parte do capital intelectual da Fundação.

58. Verificou-se, também, junto aos gestores da Funap/DF, que as informações acerca dos reeducandos com contratos de trabalho intermediados pela Funap/DF não

²⁹ Segundo informações dos atuais gestores da Funap/DF, os referidos sistemas foram desenvolvidos por um reeducando e aprimorados por servidores que trabalharam na Funap/DF e já não mais se encontram lotados nessa Fundação.

³⁰ Conjunto de palavras ou símbolos escritos de forma ordenada e de maneira lógica, contendo instruções em uma das linguagens de programação existentes.



foram devidamente inseridas no banco de dados, o que levou à perda da fidedignidade dos dados, à consequente necessidade de atualizá-los e à assimetria de informação entre os sistemas, que deveriam ser integrados ou, ao menos, redundantes.³¹

59. A falta de fidedignidade do banco de dados dificulta, inclusive, o planejamento das ações a serem desenvolvidas, tal como a alocação de reeducandos em atividades em que possuem/receberam capacitação profissional compatível, bem como subsídios para a substituição tempestiva de presos contratados em virtude de eventual progressão no regime de cumprimento de pena.³²

60. Nesse sentido, em que pese a multiplicidade de registros de reeducandos com contrato de trabalho e de outras informações correlatas, a Funap/DF não dispõe de software institucional capaz de realizar a gestão dessas informações, com usuário-administrador vinculado aos quadros da Fundação. Isso impede que a entidade tenha domínio sobre aspectos de segurança e operacionais, principalmente relativos à manutenção e ao desenvolvimento de novas funcionalidades.

61. Cumpre ressaltar que faltam à Funap/DF controles sistematizados acerca de:³³

- cursos profissionalizantes intermediados pela Fundação;
- capacidade instalada de suas oficinas profissionalizantes;
- atendimento do preso e/ou de sua família;
- produção, estoque, venda de itens fabricados no âmbito das oficinas.

Excessivo quantitativo de servidores comissionados e sem vínculo

62. Inicialmente, cumpre dizer que a Lei nº 303/1992 instituiu o quadro efetivo da Funap/DF. Entretanto, esse não restou preenchido por concurso público, tendo sido extinto por meio da Lei nº 5.190/2013.³⁴

63. Por via de consequência, os cargos da Funap/DF são historicamente

³¹ DA_PT_40.

³² DA_PT_40.

³³ DA_PT_40 e e-DOC 46CFFE95 e DE2B7AC4 (respostas à Nota de Auditoria nº 03).

³⁴ Art. 26. Ficam extintas as seguintes carreiras:

I – Administração Pública do Quadro de Pessoal da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – FUNAP, criada pela Lei nº 303, de 26 de agosto de 1992;



ocupados por servidores cedidos de outros órgãos e/ou por servidores comissionados sem vínculo com a Administração Pública:

Tabela 5 – Situação dos servidores da Funap/DF em agosto/2018.

Total de servidores na Funap/DF (A)	Servidores cedidos (com vínculo) (B)	Servidores comissionados (sem vínculo) (C)	Percentual (C)/(A)
52	1	51	98%

Fonte: DA 29, e-DOC 6EF01236 (resposta à Nota de Auditoria nº 09/2018).

64. Os percentuais acima demonstram uma completa falta de razoabilidade no preenchimento dos cargos, além de representar ofensa aos princípios da administração pública, em especial no tocante à exigência de concurso público. Afora os aspectos legais, essa situação compromete a gestão do órgão, pois os controles e o conhecimento organizacional ainda não estão incorporados, sujeitando-se o jurisdicionado aos riscos decorrentes da saída desses servidores.

65. Sobre a matéria, o Decreto nº 10.144/1987, que aprovou o Estatuto da Funap/DF, dispõe que:

Art. 27 - Quando a FUNAP-DF não dispuser de pessoal necessário ao cumprimento de suas finalidades, poderá requisitar servidores da Administração Direta ou Indireta, inclusive de Fundações instituídas pelo Poder Público, da União e do Distrito Federal, de acordo com o artigo 12 da Lei nº 7.533/86, observadas as normas pertinentes.

66. Verifica-se, no entanto, que tal regramento não vem sendo observado.

67. Esse cenário potencializa a descontinuidade administrativa decorrente da mudança de gestões do Governo do Distrito Federal e da própria Fundação, que teve, por exemplo, 04 (quatro) diretores executivos desde 2015, sendo que nenhum deles ocupou o posto máximo da Funap/DF por mais de 01 (um) ano e meio.³⁵

68. Ademais, a constante alternância de gestões dificulta o planejamento, a execução, os controles e o aprimoramento dos programas desenvolvidos pela entidade e até a própria continuidade desses.³⁶

³⁵ PT 63. Posição em 13/09/2018.

³⁶ Conforme atestado pelo DA_PT_48, no qual se elaborou um checklist com vistas a avaliar se as atividades previstas no Regimento Interno da Funap/DF vêm sendo cumpridas.



69. Tal situação, aliada à carência de manualização dos procedimentos referentes às atividades finalísticas e seus respectivos controles, é de tal modo caótica, que, por ocasião da mudança de gestão do órgão, o conhecimento adquirido e as informações geradas podem se perder, tendo que ser inteiramente refeitos.

Insuficiência de critérios técnicos e objetivos para escolha dos membros do conselho deliberativo

70. Acerca do Conselho Deliberativo da Funap/DF, órgão superior de deliberação coletiva dessa Fundação, inexistem critérios técnicos e objetivos para escolha de 05 (cinco) dos 07 (sete) membros que o compõe, conforme dispõe o Estatuto da Funap/DF, aprovado pelo Decreto nº 10.144/1987:

Seção II – Do Conselho Deliberativo

Art. 13 - O Conselho Deliberativo, órgão superior de deliberação coletiva, ser composto de até 07 (sete) membros, integrando-o, o Secretário de Segurança Pública como seu Presidente nato, e o Coordenador do Sistema Penitenciário da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal.

Parágrafo único. **Os demais membros**, que terão mandato e forma de provimento como se dispuser em Regimento, **serão designados pelo Governador do Distrito Federal, mediante indicação do Presidente da FUNAP-DF.** (Grifou-se)

71. Ressalte-se que para a escolha de 05 (cinco) dos 07 (sete) membros do órgão superior de deliberação da Funap/DF não se exige conhecimentos prévios, acadêmicos e/ou práticos sobre a matéria de que trata a Fundação.

72. Entretanto, destaque-se que o exercício das competências do referido órgão é quesito essencial para o funcionamento satisfatório e regular da Funap/DF:

Art. 17 - Ao Conselho Deliberativo compete:

I - em relação às atividades gerais da FUNAP-DF:

a) aprovar o Programa de Trabalho e a proposta Orçamentária da FUNAP-DF, bem como suas eventuais alterações;

b) deliberar sobre proposta de alteração do Estatuto;

c) deliberar sobre o Regimento da FUNAP-DF e eventuais alterações;

d) deliberar sobre as diretrizes de atuação da FUNAP-DF;

e) aprovar contratos e convênios com entidades públicas ou privadas e com pessoas físicas, a serem celebrados pela Presidência;

f) estabelecer a política de preços dos produtos comercializados pela FUNAP-DF;

g) aprovar a criação de fundos de reservas especiais, bem como suas aplicações;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

h) deliberar sobre proposta de extinção da FUNAP-DF;

i) deliberar sobre quaisquer outros assuntos que lhe forem encaminhados pelo Presidente da FUNAP-DF e resolver os casos omissos no presente Estatuto;

II - em relação ao pessoal da FUNAP-DF:

a) aprovar as Tabelas de Empregos Permanentes e de Empregos em Comissão da FUNAP-DF, de acordo com a legislação em vigor;

b) aprovar as normas de administração de pessoal da FUNAP-DF, de acordo com a orientação do órgão sistêmico central;

c) deliberar sobre outros atos de administração de pessoal nos termos da legislação vigente;

III - em relação ao controle de gestão:

a) aprovar os relatórios anuais das atividades da FUNAP-DF;

b) aprovar os balanços, balancetes, relatórios e respectivos demonstrativos que a ele devam ser submetidos pelo Presidente da FUNAP-DF, com o parecer do Conselho Fiscal;

c) decidir sobre a aceitação de doações, legados, auxílios, contribuições e subvenções destinados a FUNAP-DF;

d) homologar o julgamento das concorrências procedidas pela FUNAP-DF;

e) autorizar o Presidente da FUNAP-DF a adquirir, alienar, onerar, permutar e locar bens móveis, imóveis e semoventes, nos termos da legislação específica;

f) autorizar o Presidente da FUNAP-DF a doar bens móveis e semoventes inservíveis, obsoletos e/ou antieconômicos, observadas a legislação específica;

g) autorizar operações a serem efetuadas com instituições financeiras;

h) aprovar normas complementares necessárias ao funcionamento da FUNAP-DF;

i) julgar os recursos interpostos contra atos do Presidente da FUNAP-DF;
(Grifou-se)

73. Do elenco acima, constata-se que algumas das falhas de gestão referentes à Funap/DF mencionadas neste relatório, tais como a insuficiência de normatização e a falta de planejamento das ações desenvolvidas pela Fundação, são de responsabilidade, em última instância, do Conselho Deliberativo. Nesse contexto, tem-se que a falta de critérios técnicos e objetivos para a escolha dos seus membros ofende as boas práticas de governança, repercutindo, por conseguinte, no desempenho institucional.

74. De fato, tal situação permite que as diretrizes operacionais, orçamentárias e normativas da Fundação sejam definidas empiricamente, dada a não exigência de conhecimentos técnicos específicos para escolha dos membros do Conselho Deliberativo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

75. Diferentemente, para indicação dos membros do Conselho Fiscal da Funap/DF, órgão responsável pela fiscalização dos atos e fatos administrativos correlatos às atividades econômicas, financeiras e contábeis da Fundação, devem ser observados requisitos específicos de qualificação:

Art. 19 - O Conselho Fiscal, responsável pela fiscalização dos atos e fatos administrativos da FUNAP-DF, relacionados com as atividades econômicas, financeiras e contábeis, compõe-se de 03 (três) membros efetivos e igual número de suplentes.

§1º Os membros efetivos e suplentes serão indicados pelos Secretários do Governo, de Finanças e de Segurança Pública e designados por ato do Governador do Distrito Federal.

§2º Os indicados pela Secretaria de Finanças serão, obrigatoriamente, Contadores ou Técnicos em Contabilidade, legalmente habilitados.
(Grifou-se)

76. Sobre o tema, cumpre mencionar que no âmbito do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do DF – Iprev/DF, integrante da Administração Indireta do DF, o Decreto nº 37.131/2016 e a Lei Complementar nº 932/2017 estabeleceram requisitos técnicos para que os indicados aos Conselhos de Administração e Fiscal os componham na qualidade de membros:

Decreto nº 37.131/2016

Art. 2º Até 30 dias antes do termo final do mandato dos conselheiros indicados pelas entidades representativas de classe, o IPREV/DF deve providenciar a publicação de edital no Diário Oficial do Distrito Federal, com o objetivo de convocar as referidas entidades para que indiquem os candidatos às vagas de conselheiros dos Conselhos de Administração e Fiscal do IPREV/DF para novo triênio.

§ 2º Os indicados para comporem o Conselho de Administração devem comprovar experiência técnica ou profissional ou notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública.

§ 3º Os indicados para comporem o Conselho Fiscal devem apresentar diploma de conclusão de curso superior em administração, ciências contábeis, econômicas ou atuariais, nos termos do parágrafo único do art. 89 da Lei Complementar nº 769, de 30 de junho de 2008.

Lei nº 932/2017

Art. 29. Cada membro do Conselho Deliberativo, do Conselho Fiscal ou da Diretoria Executiva deve atender, no mínimo, aos seguintes requisitos:

I - ser formado na educação superior;

II - comprovar experiência no exercício de atividade na área financeira, administrativa, contábil, jurídica, atuarial, de fiscalização ou de auditoria; (Grifou-se)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Insuficiência da articulação entre a Funap/DF e a SSP/DF

77. A Funap/DF vincula-se à SSP/DF em face da Lei nº 7.533/1986, que a instituiu, bem como por conta do Decreto nº 37.132/2018, conforme exposto a seguir:

Lei nº 7.533/1986

Art. 2º A Fundação, sem fins lucrativos, será vinculada à Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, terá prazo de duração indeterminado, sede e foro em Brasília e jurisdição em todo o Distrito Federal e adquirirá personalidade jurídica a partir da inscrição do seu ato constitutivo no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, ao qual juntar-se-ão o estatuto e o respectivo decreto de aprovação.

Decreto nº 37.132/2018

Art. 3º A Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso fica vinculada à Secretaria de Segurança Pública e Paz Social do Distrito Federal.

78. Além disso, por força da Lei nº 7.533/1986 e dos Decretos nºs 10.144/1987 e 37.132/2016, o Secretário de Estado de Segurança Pública e Paz Social do DF responde na qualidade de presidente da Funap/DF e chefe do seu Conselho Deliberativo:

Lei nº 7533/1986

Art. 9º O Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal será o Presidente nato da Fundação e do Conselho Deliberativo,

Decreto nº 10.144/1987

Art. 12 - A Presidência da FUNAP-DF será exercida pelo Secretário de Segurança Pública, cabendo-lhe o desempenho das seguintes atribuições, além das fixadas em Regimento:

[...]

Art. 13 - O Conselho Deliberativo, órgão superior de deliberação coletiva, será composto de até 07 (sete) membros, integrando-o, o Secretário de Segurança Pública, como seu Presidente nato, e o Coordenador do Sistema Penitenciário da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal.

Decreto nº 37.132/2016

Art. 3º A Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso fica vinculada à Secretaria de Segurança Pública e Paz Social do Distrito Federal.

79. Isso posto, aduz-se que a Funap/DF se sujeita à tutela, modalidade de controle administrativo, da SSP/DF, conforme ensina Maria Sylvania Zanella Di Pietro.³⁷

A tutela é apenas um dos tipos controle a que se sujeitam os entes descentralizados, porque corresponde a um controle administrativo, ou seja, exercido pelos órgãos da Administração Direta.

³⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo – 30ª Ed. 2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

80. Esse entendimento é corroborado pela Procuradoria-Geral do DF – PGDF por meio do Parecer nº 1.233/2012-Propes/PGDF.³⁸

16. A partir da descentralização, como sobredito, há a delegação de competências materiais a ente dotado de personalidade jurídica diversa, através de uma lei. Logo, há a delegação de autonomia administrativa, financeira e operacional à pessoa jurídica criada. Nesse sentido, dispõe o art. 2º de Estatuto, aprovado pelo Decreto n. 10.144, de 19 de fevereiro de 1987:

Art. 2º - A FUNAP-DF, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, dotada de autonomia técnica, administrativa, financeira e operacional, vincula-se à Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal.

17. Tal autonomia, contudo, não é absoluta, resistindo sempre uma relação de vinculação entre a pessoa federativa criadora e a pessoa jurídica criada. No caso posto, desde a autorização legislativa previu-se o vínculo da Fundação com a Administração Direta através do disposto no art. 9º. *In verbis*:

Art. 9º O Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal será o Presidente nato da Fundação e do Conselho Deliberativo.

[...]

22. **Destarte, todas as atribuições da Presidência da Fundação, previstas no seu Estatuto ou Regimento Interno, devem ser interpretadas como atividade de controle finalístico.** Isso porque, quando o Estado cria pessoas jurídicas públicas, descentralizando competências com vistas à especialização de função, a lei estabelece as finalidades do ente criado. De tal modo, não cabe ao administrador afastar-se dos objetivos definidos (sic) na lei, exatamente porque não tem disponibilidade sobre o interesse público. Essa é, inclusive, a dicção do princípio da especialidade.

[...]

26. Em outras linhas, à Presidência cumpriria tão somente a supervisão do ato de competência da Diretoria, conforme previsto nos artigos 24 e seguintes da norma estatutária. Em verdade, a competência da Presidência prevista no art. 23, VII, **restringe-se à verificação preventiva da legalidade e do** efetivo cumprimento das finalidades institucionais da entidade **autônoma**. Isso porque, consoante sustentado, a atribuição da Presidência da Funap está adstrita ao controle de finalístico dos atos. (Grifou-se)

[...]

30. Em síntese, deve ser compreendida a autonomia da entidade descentralizada, que somente está sujeita ao controle finalístico, exercido pela Administração Direta, através da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania.³⁹

[...]

39. Com fulcro nos argumentos expostos, concluímos que:
a) compete exclusivamente à Funap a instrução de seus feitos, ainda quando persista competência do Secretário de Estado para assinatura de quaisquer atos no exercício do controle finalístico da Fundação;

³⁸ DA 56 (e-DOC F083B3B2).

³⁹ A Funap/DF encontrava-se, à época, vinculada à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do DF, por ocasião do Decreto nº 33.361/2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

81. Aduz-se dos excertos supra que a tutela cabível à SSP/DF sobre a Funap/DF envolve o controle finalístico das atividades da Fundação, isto é, atinente à aferição de desempenho e à verificação do cumprimento da missão conferida ao tutelado, não obstante o exame prévio de legalidade dos atos.

82. No entanto, ao se indagar a SSP/DF a respeito das ações adotadas por essa Pasta no controle finalístico da Funap/DF,⁴⁰ a Secretaria limitou-se a elencar medidas reativas no sentido de sanear a falta de prestação de contas por parte da Fundação, referentes aos exercícios 2015 e 2016, bem como reputou relevante a consulta à Funap/DF, a fim de se verificar as atas de reunião do Conselho Deliberativo recentes que versaram sobre:⁴¹

[...] buscar uma gestão mais eficiente, baseada em resultados e, sem olvidar de todo o esforço de gestão voltada ao saneamento de pendências de gestores pretéritos, se possa destacar o trabalho cooperativo entre a Diretoria Executiva e o Conselho Deliberativo com vistas a se manter, com qualidade e eficiências, os trabalhos rotineiros daquela Fundação, notadamente no atendimento e acolhimento do reeducando e seu familiar que com ela se relaciona regularmente.

83. De outro lado, ao se questionar a Funap/DF acerca do nível de articulação que essa Fundação mantém com a SSP/DF, essa entidade respondeu que:

A Funap como integrante da Administração Pública indireta possui autonomia funcional e gerencial para o exercício de suas atividades e trabalha de acordo com o Plano Estratégico Anual cuja aprovação ocorre por meio do Conselho Deliberativo.

Registra-se a eficiência nas articulações realizadas junto a SSP/DF por meio de seu Conselho Deliberativo que mensalmente delibera sobre as atividades gerais da Funap como **aprovação de trabalho e proposta orçamentária, propostas de alteração de estatuto e regimento, diretrizes de atuação, aprovação de contratos e convênios com entidades públicas ou privadas, além de deliberar em relação ao pessoal e o controle de gestão**, sendo realizada de forma eficiente e satisfatória, vez que, a SSP/DF oferece todo apoio para solução de conflitos e proposição e aperfeiçoamento de novas demandas.

84. Entretanto, a articulação supra, descrita pela SSP/DF e Funap/DF, não tem se materializado em ações concretas relacionadas a:

⁴⁰ Por meio das Notas de Auditoria nºs 04 e 08/17551/2018, e-DOCs 159383AC e C100A83C.

⁴¹ DA 30.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- Planejamento prévio das ações da fundação, tais como de capacitação profissional;
- Atuação complementar e/ou suplementar entre a Funap/DF e a SSP/DF;
- Reuniões entre a SSP/DF e a Funap/DF com vistas à definição de planejamento a nível estratégico, tático ou operacional, apresentação e discussão de relatórios de desempenho e cumprimento de metas, diagnóstico de problemas e adoção de ações com vistas a sanear eventuais falhas constatadas;

85. Assim, a articulação, e conseqüentemente o controle finalístico, entre a SSP/DF e a Funap/DF resume-se, em geral, a medidas eminentemente administrativas (como a aprovação de proposta orçamentária) e reativas, isto é, voltadas ao saneamento de problemas pretéritos (como a falta de Prestação de Contas Anuais), sendo, portanto, insuficiente.

Inexistência de política de capacitação

86. Em que pese a alta rotatividade dos servidores da Funap/DF, tendo em vista a precariedade do vínculo da quase totalidade dos servidores lotados na Fundação, inexistente uma política de capacitação permanente, o que contribui para o empirismo no desenvolvimento das ações finalísticas e de apoio.

87. Isso fica claro quando se consulta a execução financeira e orçamentária dos recursos destinados e executados a ações de capacitação dos servidores:

Tabela 6 – Execução dos recursos destinados à capacitação dos servidores da Funap/DF no período de 2015 a 2018

	Despesa autorizada	Total empenhado						
Capacitação de servidores - Funap	5.000,00	0,00	N/A	N/A	10.000,00	0,00	30.000,00	0,00
			N/A					

Fonte: SIGGo (Quadro Demonstrativo de Despesa por Unidade Gestora).

*Posição em 22/10/2018.

88. Ressalte-se o reduzido montante autorizado para fins de capacitação dos servidores da Funap/DF e, ainda assim, a execução nula desses no período analisado.



Inexistência de setor de Ouvidoria e de Controle Interno

89. Verificou-se que inexistente na estrutura da Funap/DF setores de controle interno e ouvidoria. Em geral, ambos esses setores possuem atribuições voltadas ao controle, aprimoramento das ações do órgão e transparência das informações. Ou seja, constituem importantes ferramentas de *compliance*⁴² de uma organização.

90. Sobre a matéria, o Decreto nº 10.144/1987, que aprovou o Estatuto da Funap/DF, dispõe que:

Art. 27 - Quando a FUNAP-DF não dispuser de pessoal necessário ao cumprimento de suas finalidades, poderá requisitar servidores da Administração Direta ou Indireta, inclusive de Fundações instituídas pelo Poder Público, da União e do Distrito Federal, de acordo com o artigo 12 da Lei nº 7.533/86, observadas as normas pertinentes.

[...]

Art. 36 - Os órgãos responsáveis pela execução das atividades auxiliares da Fundação, vincular-se-ão normativamente aos respectivos órgãos centrais da Administração Direta do Distrito Federal, na forma do que dispõem o artigo 13 e seu parágrafo único, da Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1.964.

Art. 37 - Para execução de suas competências específicas, as unidades orgânicas da FUNAP-DF articular-se-ão com as da Secretaria de Segurança Pública, em regime de mútua colaboração.

91. Aduz-se da norma que a Funap/DF deveria ser apoiada em ambas as tarefas pela SSP/DF, órgão ao qual é vinculada.⁴³ Isso porque os referidos setores não estão previstos na estrutura da entidade e essa Fundação pode não dispor de recursos pessoais, materiais e financeiros para implementá-los, o que foi tema da resposta à Nota de Auditoria – NA 01/17551/2018.⁴⁴

Nesse contexto, as sequelas acima mencionadas resultaram num desvirtuamento de diversas atividades exercidas na Fundação, além da criação de cargos que sequer encontravam previstos no Estatuto e em seu Regimento Interno, razão pela qual parte das atividades desenvolvidas pelos setores finalísticos da FUNAP-DF encontravam-se desprovidas de atuação efetiva, inclusive no exercício de 2017, dificultando a sistematização e o desempenho operacional das mesmas. (Grifou-se)

Da análise feita pela atual gestão sobre o panorama da referida estrutura administrativa, verificou-se que, até a atual gestão, diversos cargos estavam ocupados em setores para desenvolvimento de atividades finalísticas, ao tempo que atividades meio estavam sendo exercidas por diversos servidores.

⁴² Conjunto de disciplinas para fazer cumprir as normas legais e regulamentares, as políticas e as diretrizes estabelecidas para o negócio e para as atividades da instituição ou empresa, bem como evitar, detectar e tratar qualquer desvio ou inconformidade que possa ocorrer.

⁴³ Por força do Decreto nº 37.132/2016.

⁴⁴ E-DOC D640E957-c.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Tal panorama corrobora o fato de a "**FUNAP-DF não conter na estrutura, cargos suficientes para os serviços administrativos que atualmente é desenvolvida** (sic), tais como folha de pagamento dos reeducandos, que são contratados para a prestação de serviço de mão-de-obra, gestão de pessoas, gestão de documentos, e setor de compras".

Nesta linha, conforme declaração emitida pela Diretoria de Administração Geral, anexa, acredita-se que "por vários exercícios, houve inércia por parte dos dirigentes máximos e ordenadores de despesa quanto a elaboração da PLOA, execução orçamentária e financeira, bem como na captação de novos contatos e parcerias, para assim desenvolver a finalidade real da Fundação, por não haver pessoal suficiente para atender demanda maior". (Grifou-se)

92. Entretanto, conforme mencionado acima, quando indagada sobre ações de promoção do controle finalístico na Funap/DF, bem como sobre o nível de articulação com essa Fundação,⁴⁵ a SSP/DF informou que procede a medidas eminentemente administrativas e reativas.⁴⁶

93. Vale mencionar, também, por ocasião do Decreto nº 36.462/2015, que o titular da unidade de Ouvidoria de um órgão ou entidade integrante do Complexo Administrativo do DF deve ser ocupado por servidor efetivo:

Art. 5º O titular do cargo de ouvidor nos órgãos e entidades do Distrito Federal deverá ser ocupado, exclusivamente, **por servidor efetivo**. (Grifou-se)

94. Ressalta-se que diversas deficiências constatadas na Funap/DF poderiam ser evitadas e/ou sanadas caso uma ou ambas as atividades fossem adequadamente desempenhadas pela Fundação e/ou pela SSP/DF, tais como:

- Falhas na transparência e no acesso à informação, o que prejudica o regular acesso do cidadão à informação pública.⁴⁷ Por exemplo, verificou-se que o sítio eletrônico da Funap/DF não contém informações elementares sobre o funcionamento da entidade, tais como: rol de gestores e respectivos contatos, relação de licitações, contratos e convênios firmados e/ou vigentes, perguntas frequentes, descrição detalhada dos programas e ações desenvolvidos;

⁴⁵ Por meio das Notas de Auditoria nºs 04 e 08/17551/2018 (E-DOCs 159383AC e C100A83C).

⁴⁶ DAs 21 e 30 (e-DOCs F207D299 e 6A41D51C respectivamente).

⁴⁷ Nesse sentido, observou-se o fraco desempenho da Funap/DF em recente fiscalização que avaliou os níveis de transparência e acesso à informação das entidades da Administração Indireta do DF (Processo nº 21260/2017), cujo mérito foi deliberado por esta Corte por meio da Decisão nº 3382/2018. No trabalho em questão, a Funap/DF restou avaliada na última posição (de 25 entidades avaliadas) no conceito transparência ativa e em 17ª em transparência passiva.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- Intempestividade na elaboração e entrega das Prestações de Contas Anuais – PCAs, como é o caso das PCAs de 2014, 2015 e 2016, as quais, até a data de fechamento destes trabalhos, ainda não tinham sido encaminhadas a esta Corte para exame e julgamento.

Benchmarking

95. Adequadas práticas de gestão foram observadas na Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel – Funap/SP,⁴⁸ entidade instituída com objetivos similares aos da Funap/DF.

96. Contatada por meio eletrônico com intuito de disponibilizar informações sobre legislação, ações de ressocialização desenvolvidas e resultados mensurados, essa Fundação paulista respondeu fornecendo relatórios gerenciais sobre suas atividades, tais como:⁴⁹

- Atendimentos de assistência jurídica;
- Participação em atividades teórico-práticas (formação social, formação profissional e atividades culturais);
- Empréstimos de livros;
- Participação em programas educacionais promovidos pela Secretaria Estadual de Educação de SP e pela Funap/SP;
- Participação em trabalho remunerado intermediado pelas unidades prisionais e pela Funap/SP.

97. Ressalte-se que os relatórios supra contêm uma breve síntese de cada atividade, bem como dados mensais e anuais comparados com outros períodos, o que permite uma análise sobre a evolução ou não da iniciativa. Ainda, as informações referentes às vagas de trabalho para a população carcerária intermediadas pela Funap/SP são apresentadas conjuntamente com aquelas advindas de esforços das próprias unidades prisionais.

⁴⁸ Anteriormente Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso de São Paulo.

⁴⁹ Conforme DA 55 (e-DOC 2655399D).



Causas

98. Insuficiências de planejamento, coordenação e controle das ações desenvolvidas pela Funap/DF.
99. Ausência de capacitação dos servidores da Fundação.
100. Excessiva rotatividade dos gestores.
101. Insuficiência de apoio e supervisão por parte da SSP/DF.

Efeitos

102. Descontinuidade de ações finalísticas e de medidas para estruturação administrativa desenvolvidas no âmbito da Funap/DF.
103. Insuficiência de planejamentos e controles necessários ao funcionamento da Fundação.
104. Comprometimento do alcance da missão institucional da Funap/DF.

Considerações do Auditado

105. Não houve manifestação da jurisdicionada.

Posicionamento da Equipe de Auditoria

106. Uma vez que a Funap/DF manteve-se silente sobre as evidências, as causas e as proposições apresentadas neste Achado de Auditoria, opta-se por mantê-lo na íntegra, em conformidade com a versão preliminar do Relatório de Auditoria.

Proposições

107. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:
 - I. Determinar à Funap/DF que:
 - a. regulamente as atividades desenvolvidas pela Fundação, em especial: **(Sugestão II.a)**
 - i. a política de produção e comercialização;
 - ii. a política de seleção dos internos para cursos profissionalizantes e/ou vagas de emprego;
 - iii. o código de disciplina dos internos que trabalham nas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- oficinas e/ou dos reeducandos empregados;
- iv. a tabela de remuneração dos reeducandos empregados com critérios técnicos e objetivos para ocupação de vagas de trabalho intermediadas;
 - v. as diretrizes, os objetivos e as metas das ações desenvolvidas;
 - vi. a minuta padrão de contrato de prestação de serviços firmado com organizações públicas ou privadas com utilização de mão-de-obra de reeducandos;
 - vii. a definição, monitoramento e avaliação de planejamento estratégico organizacional;
 - viii. os critérios técnicos e os objetivos para seleção de membros para o Conselho Deliberativo;
- b. adote providências com vistas a institucionalizar seus sistemas informatizados, de modo a: **(Sugestão II.b)**
- i. garantir a integridade, confidencialidade e disponibilidade dos dados armazenados;
 - ii. manter sob sua guarda e responsabilidade seus códigos-fonte;
 - iii. viabilizar o desenvolvimento de novas funcionalidades e a realização de serviços de manutenção, se necessários;
- c. Promova gestões junto à:
- i. Secretaria de Estado da Fazenda do DF – SEF/DF com vistas a viabilizar a emissão de Documento de Arrecadação – DAR avulso nos processos da Fundação que ensejem arrecadação de recursos privados;
(Sugestão II.c.i)
 - ii. Secretaria de Estado de Segurança Pública e Paz Social



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

do DF – SSP/DF com vistas a: **(Sugestão II.c.ii)**

1. suprir as atividades de controle interno e ouvidoria da Fundação;
 2. aprimorar a articulação institucional com esse órgão;
- d. adote medidas com vistas à composição de sua força de trabalho com servidores efetivos, valendo-se, por exemplo, de chamamento público de servidores lotados em outros órgãos do Governo do Distrito Federal, analogamente ao realizado no âmbito do Chamamento Público de Servidor nº 01/2016, publicado no DODF nº 156, seção 3, de 18/08/2016. **(Sugestão II.d)**

II. Determinar à SSP/DF que adote providências para:

- a. aprimorar a articulação com a Funap/DF, bem como o controle finalístico exercido sobre essa Fundação, em atenção ao disposto na Lei nº 7.533/1986 e no Decreto nº 37.132/2018; **(Sugestão IV.a.i)**
- b. viabilizar a regulamentação e padronização de contratos de trabalho externo e da remuneração de presos do sistema prisional do DF; **(Sugestão IV.a.ii)**

III. Recomendar à Funap/DF que institua e execute cronograma regular e periódico de eventos de capacitação para seus servidores, acerca dos aspectos legais e operacionais de atividades meio e finalísticas desenvolvidas na Fundação; **(Sugestão V.a)**

Benefícios Esperados

108. Aprimoramento da governança da Funap/DF e ampliação do alcance das suas finalidades institucionais.



2.2. Questão de Auditoria nº 02 – A gestão orçamentária e contratual da Funap/DF está em conformidade com a legislação vigente?

Não. Na execução financeira e orçamentária foi verificada uma sistemática indevida de pagamento de reeducandos diretamente por meio da instituição financeira, sem lançamentos contábeis tempestivos no SIGGo. Além disso, constataram-se falhas em contratos da Funap/DF, bem como indevidas dispensas de licitação baseadas no valor do certame.

2.2.1. Achado de Auditoria nº 02 – Irregularidades na execução orçamentária e financeira.

Critério

109. As despesas devem ser executadas observando os estágios previstos em lei (previsão, empenho, liquidação e pagamento), mediante registro regular e tempestivo no Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGo.

110. Legislação aplicável: Constituição Federal, arts. 165 a 169; Lei nº 4.320/1964; Decreto nº 32.598/2010.

Análises e Evidências

111. A Funap/DF atua como intermediadora de vagas de trabalho em órgãos públicos ou empresas privadas, para presos que cumprem pena em regime semiaberto e que gozam do benefício de trabalho externo.

112. Por ocasião da prestação de serviço pelos reeducandos aos órgãos públicos e/ou empresas privadas contratantes, esses repassam à Funap/DF valores correspondentes à remuneração dos presos e, adicionalmente, uma taxa de administração destinada à Fundação.⁵⁰

113. De posse desses recursos, a Funap/DF realiza o procedimento de remuneração dos reeducandos com contrato de trabalho observando uma sistemática que se assemelha ao processamento de folha de pagamento de servidores.⁵¹

⁵⁰ Conforme dispõe o Decreto nº 10.144/1987, art. 7º, V.

⁵¹ A título exemplificativo, cita-se o DA_58 (e-DOC 15ADE47D), que contém o relatório de pagamento referente ao mês junho dos reeducandos que trabalham nas oficinas do CIR.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

114. Ocorre que, no período de 2015 a 2017, a Funap/DF realizou pagamentos utilizando-se de mecanismos que ignoraram os procedimentos orçamentários, financeiros e contábeis existentes no SIGGo, assim como as fases legais de execução da despesa: empenho, liquidação e pagamento.

115. Segundo os gestores da Funap/DF, a impropriedade decorreu de uma conjuntura de fatores, a saber:

- Insuficiência de **créditos orçamentários** disponíveis para remunerar os reeducandos;
- Necessidade de pagar com celeridade os reeducandos com contrato de trabalho;
- Ciência por parte dos reeducandos de que a Funap/DF já havia recebido os pagamentos dos valores devidos pelos contratantes (órgãos públicos ou empresas privadas);
- Pressão, por parte dos reeducandos com contrato de trabalho, que se encontravam com suas remunerações em atraso;

116. Isso foi possível porque a Funap/DF possui acesso ao Sistema de Crédito e Débito Automático – CDA disponibilizado pelo Banco de Brasília – BRB S/A, no qual a Fundação compila um arquivo (de extensão .txt) que contém todas as informações financeiras e bancárias dos presos contratados, autorizando a instituição financeira a realizar os pagamentos. Cumpre dizer que o referido arquivo é gerado pelo sistema da Funap/DF que controla as informações cadastrais e financeiras dos reeducandos contratados e possui leiaute adequado para ser processado pelo sistema CDA.⁵²

117. Ou seja, o procedimento adotado pela Funap/DF, no período de 2015 a 2017, possibilitou que se dispensasse qualquer registro no SIGGo atinente a empenho, liquidação ou pagamento, e, conseqüentemente, a emissão dos respectivos documentos contábeis de controle da despesa pública: nota de empenho, nota de liquidação e ordem bancária.

118. A praxe infringiu regras elementares de Direito Financeiro, tais como:

⁵² DA 57 (e-DOC E6308300). Detalhamento do sistema de pagamento do BRB S/A utilizado pela Funap/DF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Constituição Federal

Art. 167. São vedados:

[...]

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Lei nº 4.320/1964

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

[...]

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

[...]

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade.

Decreto nº 32.598/2010

Art. 47. Nenhuma despesa poderá ser realizada sem prévia autorização dos ordenadores de despesa de que trata o artigo 29.

§1º A autorização de que trata este artigo deverá ser precedida de informações das unidades setoriais de orçamento e finanças, ou órgão equivalente, sobre:

I – propriedade da imputação da despesa;

II – existência de crédito orçamentário suficiente para atendê-la;

III – o limite da despesa na programação mensal e trimestral da unidade.

§2º Serão responsabilizadas, por despesas efetivadas em desacordo com o disposto neste artigo, as autoridades que lhes derem causa.

Art. 48. É vedada a realização de despesas, sem a emissão prévia da nota de empenho.

Parágrafo único. Aplica-se, à emissão da nota de empenho, o disposto no §2º do artigo 47.

[...]

Art. 56. Fica o órgão central de administração financeira responsável pela orientação normativa referente à liquidação da despesa.

Parágrafo único. O controle e a liquidação da despesa serão exercidos pela unidade gestora responsável pela emissão da nota de empenho.

[...]

Art. 63. O pagamento de despesa somente será efetivado após sua regular liquidação e emissão de Previsão de Pagamento – PP, observado o prazo de 3 (três) dias úteis antes da data do vencimento da obrigação, contado o dia da emissão, e será centralizado no órgão central de administração financeira para a Administração Direta.

[...]

Art. 65. O repasse de recursos financeiros para pagamento de despesas, por órgãos e entidades descentralizados, será feita mediante emissão de ordem bancária.

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Art. 70. O saque para pagamento centralizado ou descentralizado de despesa será efetuado, exclusivamente, por meio de OB, emitida no SIAC/SIGGo.

119. Por conseguinte, verificou-se no período supracitado que diversos pagamentos não foram devidamente registrados no SIGGo, o que ocasionou diferenças entre os saldos financeiro e contábil, prejudicando a integridade da execução orçamentária e financeira da Fundação.

120. Tendo em vista essa situação, os atuais gestores da Funap/DF tiveram que proceder a 03 (três) conciliações,⁵³ relativas aos exercícios de 2015,⁵⁴ 2016 e 2017, com vistas a adequar os valores contábeis (SIGGo) aos financeiros (instituição financeira), identificando os pagamentos nos quais não foram emitidas Ordens Bancárias correspondentes. A título exemplificativo, colaciona-se a seguir trecho de uma dessas conciliações:

Figura 3 – Excerto do Processo-SEI nº 00056-00001278/2018-96 que tratou da conciliação contábil da Funap/DF relativa ao exercício de 2017.

08/12/2017	DEBITO PAGAMENTO DE PESSOAL	-R\$	14.480,02	-R\$	26.668,82	PAGAMENTO	ADM. REGIONAL DO RECANTO DAS	nov/17	OB01253	
08/12/2017	CREDITO FORNECEDOR GDF	R\$	9.979,54	-R\$	16.689,28					
08/12/2017	CREDITO FORNECEDOR GDF	R\$	13.792,66	-R\$	2.896,62					
08/12/2017	CREDITO FORNECEDOR GDF	R\$	29.270,81	R\$	26.374,19					
08/12/2017	CREDITO FORNECEDOR GDF	R\$	17.814,73	R\$	44.188,92					
11/12/2017	DEBITO PAGAMENTO DE PESSOAL	-R\$	16.549,08	R\$	27.639,84				OB01276	
11/12/2017	DEBITO PAGAMENTO DE PESSOAL	-R\$	5.791,46	R\$	21.848,38				OB01290	
11/12/2017	DEBITO PAGAMENTO DE PESSOAL	-R\$	9.076,85	R\$	12.771,53				OB01291	
11/12/2017	DEBITO PAGAMENTO DE PESSOAL	-R\$	6.137,78	R\$	6.633,75				OB01324	
11/12/2017	DEBITO PAGAMENTO DE PESSOAL	-R\$	5.225,50	R\$	1.408,25	PAGAMENTO	ADM. REGIONAL DO GAMA	nov/17	OB01254	
11/12/2017	DEBITO PAGAMENTO DE PESSOAL	-R\$	480,00	R\$	928,25					608
11/12/2017	DEBITO PAGAMENTO DE PESSOAL	-R\$	936,62	-R\$	8,37					610
11/12/2017	DEBITO PAGAMENTO DE PESSOAL	-R\$	4.415,99	-R\$	4.424,36					607
11/12/2017	ORDEM PAGAMENTO BANCARIA	R\$	5.532,12	R\$	1.107,76					
11/12/2017	CREDITO FORNECEDOR GDF	R\$	50.290,54	R\$	51.398,30					
11/12/2017	CREDITO FORNECEDOR GDF	R\$	16.186,57	R\$	67.584,87					
11/12/2017	CREDITO FORNECEDOR GDF	R\$	2.563,10	R\$	70.147,97					
11/12/2017	CREDITO FORNECEDOR GDF	R\$	3.895,17	R\$	74.043,14					
11/12/2017	CREDITO FORNECEDOR GDF	R\$	13.045,82	R\$	87.088,96					
11/12/2017	CREDITO FORNECEDOR GDF	R\$	24.480,70	R\$	111.569,66					
12/12/2017	APLICACAO CDB/RDB	-R\$	200.900,00	-R\$	89.330,34	INVESTIMENTO				
12/12/2017	DEB ORDEM PAG BANCARIO-OPB	-R\$	1.320,00	-R\$	90.650,34				OB01037	
12/12/2017	CREDITO DE TED PAG C.CORRENTE	R\$	36.411,99	-R\$	54.238,35				GR00089	
12/12/2017	ORDEM PAGAMENTO BANCARIA	R\$	9.034,14	-R\$	45.204,21					
12/12/2017	ORDEM PAGAMENTO BANCARIA	R\$	26.271,85	-R\$	18.932,36					
12/12/2017	CREDITO FORNECEDOR GDF	R\$	12.338,63	-R\$	6.593,73					

Fonte: DA 36, E-DOC 97433949.

121. Ressalte-se que a segunda coluna à direita, que se refere a documentos hábeis no SIGGo correspondentes às transações financeiras realizadas, encontra-se com diversos campos em branco.

⁵³ Processos nºs 056.000.430/2017, 056.000.458/2017 e 00056-00001278/2018-96.

⁵⁴ A conciliação referente ao exercício de 2015 integra o Processo de Prestação de Contas Anual da Funap/DF para o mesmo exercício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

122. Ato contínuo, a diferença restou totalizada e, por fim, foram emitidas Notas de Lançamento – NL pela Subsecretaria de Contabilidade da Secretaria de Estado da Fazenda do DF – Sucon/SEF/DF⁵⁵ para realizar o ajuste patrimonial da diferença e equalizar os aspectos financeiros e contábeis das contas correntes da Funap/DF. A seguir, constam os documentos por meio dos quais foram realizados os ajustes patrimoniais nas contas de disponibilidades da Funap/DF, bem como seus valores correspondentes:

Tabela 7 – Relação das NLs emitidas nos processos de conciliação instaurados pela Funap/DF referentes aos exercícios de 2015, 2016 e 2017.

Exercício	Valor da Nota de Lançamento emitida	Número da Nota de Lançamento
2015	3.771.839,78	2017NL02304
2016	4.757.646,21	2017NL02305
2017	1.526.475,52	2018NL00913
2017	8.970,21	2018NL00914
2017	57.706,79	2018NL00915
2017	434.796,03	2018NL00916
2017	38.489,25	2018NL00917
2017	150.058,08	2018NL00918
Total	10.745.981,87	

Obs.: Saliente-se que a soma dos valores foi realizada apenas com intuito de informar a ordem de grandeza das diferenças entre os aspectos contábeis e financeiro.

Fonte: DA PTs 35 e 36 (E-DOCS B77967C5 e 97433949).

123. Ressalte-se que excertos dos referidos processos de conciliação instaurados corroboram o estado contábil inadequado em que se encontravam os registros da Funap/DF no SIGGo:⁵⁶

A Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal – FUNAP/DF, em cumprimento ao disposto no Decreto nº 32.598 de 15 de dezembro de 2010, informa que a conciliação bancária do exercício de 2016, será realizada no ano de 2017, devido ao não lançamento adequada dentro do sistema SIGGo.

E para tal regularização, buscou-se a conciliação bancária entre a razão SIGGO e os extratos bancários do exercício em questão.

⁵⁵ Conforme DA_25 (e-DOC 70910430).

⁵⁶ DA 35, fls. 2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

124. Indagada a respeito, a Funap/DF admitiu que a questão orçamentária não recebeu a devida atenção por parte dos seus gestores.⁵⁷

Nesta linha, conforme declaração emitida pela Diretoria de Administração Geral, anexa, acredita-se que **"por vários exercícios, houve inércia por parte dos dirigentes máximos e ordenadores de despesa quanto a elaboração da PLOA, execução orçamentária e financeira**, bem como na captação de novos contatos e parcerias, para assim desenvolver a finalidade real da Fundação, por não haver pessoal suficiente para atender demanda maior". (Grifou-se)

125. Cumpre mencionar que as irregularidades supra foram determinantes para a emissão de parecer pelo Conselho Fiscal da Funap/DF que concluiu pela irregularidade das Prestações de Contas Anuais da Fundação, nos exercícios de 2015, 2016 e 2017.⁵⁸ A título exemplificativo, citam-se excertos do parecer referente à Prestação de Contas Anual de 2015:⁵⁹

Assim, este Conselho Fiscal conclui, pelas peças constantes dos autos, que a execução financeira, orçamentária e patrimonial da FUNAP no exercício de 2015, aponta irregularidades, com possível **descumprimento** do que estabelece o art. 70 do Dec. 32.598/2010, que dispõe, "in verbis":

Art. 70. O saque para pagamento centralizado ou descentralizado de despesa será efetuado, exclusivamente, por meio de OB, emitida no SIAC/SIGGo.

[...]

É importante frisar os valores constantes dos Balanços Orçamentário, Financeiro e patrimonial da FUNAP, em decorrência da execução orçamentária e financeira FORA do Sistema SIAC/SIGGo (sistema institucional do DF para este fim), bem como a completa ausência de registros e controles de bens móveis e imóveis e de materiais de almoxarifado, inclusive com omissão quanto o levantamento físico destes, não reflete a real situação patrimonial da FUNAP, prejudicando qualquer análise ou inferência deste Conselho Fiscal quanto ao mérito da questão.

[...]

O Conselho Fiscal da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do DF – FUNAP/DF, [...], **não obstante reconhecer os esforços da atual gestão da FUNAP, neste exercício de 2017, em sanear as graves impropriedades verificadas na execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil no exercício de 2015, CONCLUI pela IRREGULARIDADE DAS CONTAS APRESENTADAS, bem como pela omissão dos dirigentes da entidade no exercício de 2015**, no dever de prestar contas, na tempestividade exigida em legislações aplicáveis.

⁵⁷ Resposta à Nota de Auditoria nº 03/17551/2018 (E-DOC 46CFFE95).

⁵⁸ Conforme dispõe os Das PTs 32, 33 e 34 (E-DOCs DE8ECE47, 2A275032 e 4195B366).

⁵⁹ Conforme DA_PT 32 (E-DOC DE8ECE47).



126. Registre-se que a execução orçamentária e financeira realizada a menor no SIGGo produz efeitos negativos na elaboração do orçamento para os exercícios subsequentes, na medida em que leva os órgãos de planejamento do DF e a própria Funap/DF a subestimarem as dotações orçamentárias que essa Fundação necessita, inclusive aquelas necessárias e vinculadas ao pagamento dos reeducandos contratados.

127. Esse quadro aliado à intempestividade na solicitação e concessão de créditos adicionais conduziram a uma situação propícia a que os devidos procedimentos contábeis continuassem a ser ignorados pela Funap/DF, constituindo, assim, um círculo vicioso de irregularidades.

128. Registre-se que não foram detectadas evidências dessa prática em exercícios financeiros anteriores a 2015. Além disso, os atuais gestores da Funap/DF admitiram a existência da impropriedade objeto deste achado desde 2015.⁶⁰

129. Acerca de 2018, uma vez que o exercício não se encontrava findo ao término destes trabalhos, não havia que se falar em conciliação dos valores contábeis e financeiros, inviabilizando a detecção da continuidade ou não da prática descrita neste achado.

Causas

130. Deficiências e intempestividade no procedimento de solicitação e concessão de crédito adicional por parte da Funap/DF e da Seplag/DF.

131. Imperícia e negligência dos gestores da Funap/DF na execução orçamentária e financeira dos recursos públicos e no seu registro e controle contábil.

Efeitos

132. Descompasso entre o aspecto financeiro e contábil das contas públicas.

133. Incompletude dos registros contábeis acerca das operações realizadas.

134. Impactos negativos no processo de orçamentação para os exercícios subsequentes àqueles em que se deixou de realizar a devida contabilização das operações orçamentárias e financeiras.

⁶⁰ DA_25 (e-DOC 70910430).



Considerações do Auditado

135. Não houve manifestação da jurisdicionada.

Posicionamento da Equipe de Auditoria

136. Uma vez que a Funap/DF manteve-se silente sobre as evidências, as causas e as proposições apresentadas neste Achado de Auditoria, opta-se por mantê-lo na íntegra, em conformidade com a versão preliminar do Relatório de Auditoria.

137. Entretanto, em virtude da irregularidade cometida pela Funap/DF na utilização do Sistema CDA para pagamento dos reeducandos sem a emissão de ordem bancária e a correspondente contabilização no SIGGo, será proposta a responsabilização dos gestores envolvidos.

138. Cabe ressaltar que por meio da alínea “c” do item III da Decisão nº 349/2019, de 12/02/2019, o Plenário a autorizou a audiência de responsáveis do BRB em virtude da irregularidade identificada na Funap/DF, aliada ao descumprimento da alínea “b” do item V da Decisão nº 3438/2015⁶¹, de 21/08/2015.

Responsabilização

Irregularidade

Tabela 8 – Irregularidade do Achado 2.

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Realização de pagamentos utilizando mecanismos que ignoraram as fases legais de execução da despesa, assim como os procedimentos orçamentários, financeiros e contábeis necessários para o lançamento de despesas no SIGGo, em afronta aos artigos: - art. 167, inciso II da CF; - arts. 60, 62 e 64 da Lei nº 4320/1964; - art. 47, 48, 56, 63, 65 e 70 do Decreto nº 32.598/2010.	01/01/2015 a 31/12/2017	Não aplicável

⁶¹ Decisão nº 3438/2015, item V.b:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: V – determinar ao Banco de Brasília que, doravante: b) se abstenha de efetuar pagamentos a crédito de contas bancárias geridas por órgãos ou entidades integrantes do Complexo Administrativo do Distrito Federal cujo documento autorizador for diverso de Ordem Bancária, na medida em que o procedimento contraria o disposto no Decreto nº 32.767/2011, art. 3º, §1º, e no Decreto nº 32.598/2010, art. 70 (achado nº 4);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Responsáveis indicados

139. Aponta-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 9 – Responsáveis pela irregularidade do Achado 2.

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo Imputado
Daniel Cancelli 814.201.371-15	Diretor(a) Adjunto(a) para Assuntos Administrativos e Financeiros	15/01/2015 a 29/04/2016	Permitiu o pagamento da remuneração dos reeducandos sem observar as fases de execução da despesa e sem a correspondente contabilização no SIGGo.	Ao permitir o pagamento dos reeducandos sem observar as fases de execução da despesa e sem a devida contabilização no SIGGo, os gestores da FUNAP/DF incorreram na irregularidade mencionada, agindo em desacordo com as normas de Direito Financeiro.	Não aplicável
Cristiana Aparecida Santos Ferreira 718.376.801-59		29/04/2016 a 19/08/2016			
Keila Sousa Monteiro 024.865.741-07		A partir de 31/08/2016			
Clovis Rodrigues do Nascimento 296.727.241-87	Gerente de Orçamento e Finanças	07/11/2014 a 10/12/2015	Executar o pagamento da remuneração dos reeducandos sem observar as fases de execução da despesa e sem a correspondente contabilização no SIGGo.	Ao executar o pagamento dos reeducandos sem observar as fases de execução da despesa e sem a devida contabilização no SIGGo, os gestores da FUNAP/DF incorreram na irregularidade mencionada, agindo em desacordo com as normas de Direito Financeiro.	Não aplicável
Joni Gonçalves Pereira 694.822.257-91		10/12/2015 a 19/08/2016			
Jhonianth Fagundes Turisco Morais 017.367.061-01		A partir de 19/08/2016			

Proposições

140. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. Determinar à Funap/DF que, doravante, abstenha-se de realizar a execução financeira e orçamentária sem a observância das normas de Direito Financeiro aplicáveis, mormente, daquelas referentes à obrigatoriedade de emissão prévia de Nota de Empenho e utilização de Ordem Bancária para processamento de pagamentos; **(Sugestão III.a)**
- II. Recomendar à Funap/DF que se antecipe a eventuais situações de escassez de crédito orçamentário, promovendo gestões junto aos órgãos de planejamento do Governo do DF para viabilizar, tempestivamente, a concessão de créditos adicionais; **(Sugestão V.b)**



III. Autorizar a audiência dos responsáveis indicados na Tabela 9, com fundamento no art. 43, inciso II da Lei Complementar nº 01/1994, para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada na Tabela 8, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso II da LC nº 01/1994.
(Sugestão VI)

Benefícios Esperados

141. Aprimoramento do planejamento e do controle contábil, financeiro e orçamentário da Funap/DF.

2.2.2. Achado de Auditoria nº 03 – Irregularidades nos processos de contratação.

Crítérios

142. A Funap/DF deve observar a legislação aplicável aos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal no que tange aos processos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações.

143. Legislação aplicável: Lei nº 8.666/1993, arts. 24, I, II e X, c/c seu §1º; 29, 57, § 2º; e 62; Decreto nº 32.598/2010, art. 63, § 1º; e Decreto nº 33.788/2012, art. 3º, incisos I a XVII, e seu § 1º.

Análises e Evidências

Aplicação indevida dos limites referidos ao art. 24, §1º, da Lei nº 8.666/1993

144. A Lei nº 8.666/1993 estabelece no art. 24 as hipóteses de dispensa de licitação e no § 1º deste artigo que os percentuais referidos nos incisos I e II podem ser majorados para 20% no caso de “[...] *compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.*”⁶²

⁶² **Lei nº 8.666/1993:**

Art. 24 - É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

145. A legislação que dispõe sobre as Agências Executivas, Decreto nº 2.487/1998, estabelece que o ato de qualificação dar-se-á mediante decreto, atendidos os requisitos previstos em seu art. 1º, § 1º, quais sejam: celebração de contrato de gestão como órgão supervisor e a existência de plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional.⁶³

146. Considerados os atos constitutivos da Funap/DF, verifica-se que a jurisdicionada possui natureza jurídica de Fundação Pública de Direito Privado, sem fins lucrativos, com autonomia técnica, administrativa, financeira e operacional, e se encontra vinculada à SSP/DF.⁶⁴

147. Importa salientar que em análise à documentação encaminhada pela Funap/DF e pela SSP/DF relacionada ao arcabouço legislativo sobre a Fundação, não se constatou a existência de qualquer ato formal atribuindo-lhe a qualificação de Agência Executiva nos termos da legislação pertinente.⁶⁵

II – II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

[...]

§ 1º Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia **ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.** (Grifou-se))

⁶³ Decreto nº 2.487/1998:

Art. 1º As autarquias e as fundações integrantes da Administração Pública Federal poderão, observadas as diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, ser qualificadas como Agências Executivas.

§ 1º A **qualificação de autarquia ou fundação como Agência Executiva** poderá ser conferida mediante iniciativa do Ministério supervisor, com anuência do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, que verificará o cumprimento, pela entidade candidata à qualificação, dos seguintes **requisitos**:

- a) ter celebrado **contrato de gestão** com o respectivo Ministério supervisor;
- b) ter **plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional**, voltado para a melhoria da qualidade da gestão e para a redução de custos, já concluído ou em andamento.

§ 2º **O ato de qualificação como Agência Executiva dar-se-á mediante decreto.**

§ 3º Fica assegurada a manutenção da qualificação como Agência Executiva, desde que o contrato de gestão seja sucessivamente renovado e que o plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional tenha prosseguimento ininterrupto, até a sua conclusão.

§ 4º O A desqualificação de autarquia ou fundação como Agência Executiva dar-se-á mediante decreto, por iniciativa do Ministério supervisor, com anuência do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, sempre que houver descumprimento do disposto no parágrafo anterior.

⁶⁴ DA 21, fls. 9-91.

⁶⁵ DA 24, fls. 1-4; e DA 21, fls. 9-91.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

148. Todavia, verificou-se a existência de processos administrativos em que a Funap/DF utilizou o previsto no art. 24, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 para a aquisição/contratação de bens e serviços, sob a justificativa de que possuiria natureza jurídica de Agência Executiva, com fundamento em parecer exarado pela Assessoria Jurídica-Legislativa (AJL) da Fundação, desprovido de suporte legal que autorizasse a aplicação do aludido dispositivo da Lei de Licitações.⁶⁶

149. Nesse sentido, ressalte-se que os valores de algumas das contratações diretas foram superiores aos limites do art. 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/1993, sendo que somente seriam possíveis na forma da dispensa de licitação mencionada se de fato a Funap/DF fosse realmente qualificada como Agência Executiva, o que não restou comprovado em seus atos constitutivos.

Tabela 10: Contratações Diretas realizadas pela Funap/DF com base no art. 24, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 no exercício de 2017 (dispensa de licitação como Agência Executiva).

Nº do Processo	Nota de Empenho e Ordem Bancária	Objeto	Valores contratados	Limite do art. 24, incisos I e II (regra geral)	Limites do art. 24, § 1º (Agências Executivas)
0056.000452/2017	2017NE00385 (2017OB00876)	Aquisição de tecido <i>Dry Fit</i> para confecção de uniformes.	R\$ 15.990,00	Obras e serviços de engenharia: R\$ 15.000,00	Obras e serviços de engenharia: R\$ 30.000,00
0056.000451/2017	2017NE00387 (2018OB0030)	Contratação de serviços de sublimação.	R\$ 15.300,00	Outros serviços e compras: R\$ 8.000,00	Outros serviços e compras: R\$ 16.000,00

Irregularidades formais em processos administrativos referentes a compras e serviços no exercício de 2017

150. Foram examinados 25 (vinte e cinco) processos administrativos referentes à contratação de compras e serviços pela Funap/DF em 2017,^{67 68} nos quais foram identificadas as seguintes irregularidades:

⁶⁶ DA 59, fls. 31-46; e DA 60, fls. 1-15.

⁶⁷ Após consulta à Funap/DF e ao SIGGO, definiu-se que seria examinada a totalidade dos processos administrativos referentes às aquisições de bens e serviços da Funap/DF, o que foi realizado no período de 18/06 a 04/09/2018.

⁶⁸ Além dos 25 processos administrativos de aquisição de bens e serviços, e locação da sede da Funap/DF, foram analisados mais 3 (três) contratos administrativos de alienação de produtos decorrentes do trabalho de presos em Oficinas da Funap/DF, citados no achado 1, que constam no DA PT 37.



Pagamento de faturas sem ateste ou termo de recebimento:

- a) Processo nº 0056.000454/2017 – Aquisição de certificado digital (DA PT 37)⁶⁹;
- b) Processo nº 0056.000193/2016 – Prestação de serviços de energia elétrica/ CEB (DA PT 37);
- c) Processo nº 0056.000376/2017 - Ações no DODF (DA PT 37);

Impossibilidade de identificação do servidor que atestou o recebimento do serviço/produto (inexistência de nome por extenso ou matrícula do servidor):

- a) Processo nº 0056.000263/2017 - Aquisição de aparelhos eletrônicos (DA PT 37);
- b) Processo nº 0056.000456/2017 - Aquisição de impressoras para a Funap/DF (DA PT 37);

Outras irregularidades:

- a) No Processo nº 0056.000454/2017 (DA PT 37) consta na NF o nome da Diretora-Executiva da Funap/DF como destinatária/remetente da aquisição;
- b) No Processo nº 0056.000263/2017 (DA PT 37) há rasuras às fls. 18: alteração a caneta no código da Natureza da Despesa e Programa de Trabalho (alterou para Programa não constante no QDD: natureza da despesa: 339039 para 449052 – PT 14421 6211 2426 8538);
- c) Processo nº 0056.000263/2017 (DA PT 37): 1) ausência de assinatura do Diretor Executivo autorizando a compra (fls. 26); 2) ausência de assinatura na Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira; 3) ausência de assinatura da Determinação para emissão de NE; 4) ausência de análise e de emissão de parecer da AJL/Funap (fls. 21);
- d) No Processo nº 0056.000104/2017 (DA PT 37): falta a declaração do Diretor Executivo atestando que não houve parcelamento do objeto (solicitado no parecer AJL – fls. 32/33);

⁶⁹ Documento associado ao eTCDF com o nome de “Check list Processos Administrativos”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- e) No Processo nº 0056.000456/2017 (DA PT 37): uso de dois Programas de Trabalho para a aquisição, sendo que um deles era finalístico (fls. 18, 19, 20 e 26);
- f) No Processo nº 0056.000463/2017 (DA PT 37): ausência de apresentação de provas de regularidade para pagamento da contratada.

Causas

- 151. Deficiência nos controles internos.
- 152. Inobservância de preceitos que disciplinam e regulamentam o processo de contratação, liquidação e pagamento de despesas realizadas pela Administração Pública.

Efeitos

- 153. Risco de realizar pagamentos em condições diferentes daquelas firmadas em contrato ou previstas na legislação que normatiza o processo administrativo e a liquidação de despesas pela Administração pública.

Considerações do Auditado

- 154. Não houve manifestação da jurisdicionada.

Posicionamento da Equipe de Auditoria

- 155. Embora a jurisdicionada tenha se mantido silente sobre as evidências, as causas e as proposições apresentadas neste Achado de Auditoria, foi identificado nesta assentada evidência que motivou a alteração do presente Achado em relação à versão preliminar do Relatório de Auditoria⁷⁰.

Proposições

- 156. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:
 - I. Determinar à Funap/DF que:
 - a. abstenha-se de utilizar como limite para dispensa de licitação o referido no art. 24, §1º da Lei nº 8666/1993, tendo em vista que

⁷⁰ DA 72.



- a Funap/DF não está formalmente qualificada como Agência Executiva nos termos do Decreto nº 2.487/1998; **(Sugestão II.e)**
- b. implante controles internos, à exemplo da utilização de *checklist*, para certificar o atendimento dos requisitos formais na instrução de processos administrativos de aquisição de bens e serviços, tais como a numeração sequencial de folhas, a existência de ateste e termo de recebimento, a identificação dos signatários dos documentos, entre outros requisitos. **(Sugestão II.f)**

Benefícios Esperados

157. Atendimento satisfatório dos requisitos legais inerentes aos processos administrativos de compras, serviços e liquidação de despesas.

158. Otimização dos recursos disponíveis para a aquisição de produtos e serviços.

2.3. Questão de Auditoria nº 03 – As ações de ressocialização promovidas pela Funap/DF são suficientes e compatíveis com suas competências legais?

Não. A Funap/DF tem atuado de forma insuficiente e incompatível com suas competências legalmente instituídas. No exercício de 2017 a Fundação limitou-se a intermediar contratos de trabalho com órgãos públicos e entidades privadas que alcançaram apenas 17,12% dos presos autorizados pela VEP/TJDFT ao benefício de trabalho externo no DF. A situação é ainda mais grave no que se refere às ações de capacitação e classificação de presos em vagas de trabalho interno promovidas pela entidade, as quais beneficiaram somente 3,01% da população carcerária sob custódia das unidades prisionais no exercício.



2.3.1. Achado de Auditoria nº 04 – Limitado alcance das ações de ressocialização desenvolvidas pela Funap/DF.

Critérios

159. A Funap/DF deve oferecer aos presos vagas de trabalho compatíveis com a sua situação na prisão, assim como proporcionar formação profissional em atividades cujo desempenho, após a sua libertação, seja viável.

160. Legislação aplicável: Lei nº 7.210/1984 (Lei de Execução Penal); Lei nº 7.533/1986, art. 3º, II e III (Autoriza a criação da Funap/DF); Decreto nº 10.144/1987, art. 4º, II e III; Decreto nº 27.990/2007 (altera o Estatuto da Funap/DF); Decreto nº 11.231/1988 (Regimento Interno da Funap/DF); Decreto nº 33.403/2011 (Dispõe sobre a estrutura administrativa da Funap/DF); Portaria VEP/TJDFT 003, de 03 de abril de 2019 (Dispõe sobre o Trabalho do preso no Sistema Penitenciário do DF).

Análises e Evidências

161. A Lei nº 7.210/1984, Lei de Execução Penal – LEP, traz em seu bojo diversos dispositivos atinentes ao trabalho do preso (interno e externo), remição de pena e assistência a egressos⁷¹. Assegura ao preso a assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa.

162. A assistência educacional deve compreender a instrução escolar e a formação profissional do preso e abrange a disponibilização de cursos supletivos de educação de jovens e adultos, ensino profissional (em nível de iniciação ou de aperfeiçoamento técnico), podendo ser objeto de convênios com entidades públicas ou particulares que instalem escolas ou ofereçam cursos especializados⁷². Essas atividades podem ser desenvolvidas de forma presencial ou à distância.

163. Em relação ao trabalho do preso, a LEP dispõe que se trata de um dever social e condição de dignidade humana, com finalidade educativa e produtiva, ressalvando que não se sujeita ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. De acordo com a LEP, o trabalho poderá ser interno ou externo.⁷³

⁷¹ Segundo a Lei de Execução Penal, são considerados egressos: 1) o liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do estabelecimento; e 2) o liberado condicional, durante o período de prova (**Lei nº 7.210/1984, art. 26**).

⁷² **Lei nº 7.210/1984** (LEP), arts. 11, 17 a 21-A.

⁷³ **Lei nº 7.210/1984** (LEP), arts. 28.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

164. O trabalho interno (*intramuros*) é obrigatório, salvo para o preso provisório, devendo ser consideradas para sua atribuição a habilitação, a condição pessoal e as necessidades futuras do preso, bem como as oportunidades oferecidas pelo mercado, em jornada de 6 (seis) a 8 (oito) horas diárias, com descanso aos domingos e feriados.

165. Ademais, o trabalho interno poderá ser gerenciado por fundação, empresa pública, com autonomia administrativa, tendo por objetivo a formação profissional do preso, às quais incumbirão a comercialização dos artigos produzidos, mediante remuneração adequada. Os governos federal, estadual e municipal poderão celebrar convênio com a iniciativa privada para implantação de oficinas de trabalho relativas a setores de apoio dos presídios.⁷⁴

166. A prestação de trabalho externo (*extramuros*) sujeita-se à autorização da Vara de Execuções Penais, dependendo de aptidão, disciplina e responsabilidades, além do cumprimento de 1/6 (um sexto) da pena. No caso de presos em regime fechado, pode ser autorizado exclusivamente em serviços ou obras públicas realizadas por órgãos da Administração Direta ou Indireta, ou entidades privadas, desde que tomadas as cautelas necessárias contra a fuga e em favor da disciplina.⁷⁵

167. Importa mencionar que o estudo e o trabalho são computados para fins de remição de parte do tempo de execução da pena ao condenado com privação de liberdade em regime fechado ou semiaberto. A contagem de tempo a ser remido ocorre na seguinte proporção: 01 (um) dia de pena remida a cada 12 (doze) horas de frequência escolar; e 01 (um) dia de pena remida a cada 03 (três) dias de trabalho.⁷⁶

168. A fim de disciplinar o trabalho interno e externo dos presos, a Vara de Execuções Penais do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – VEP/TJDFT publicou a Portaria nº 003, de 03 de abril de 2018, dispondo sobre o trabalho do preso do Sistema Penitenciário do Distrito Federal e estabelecendo critérios de classificação para as atividades laborais internas e externas.⁷⁷

⁷⁴ Lei nº 7.210/1984 (LEP), arts. 31-35.

⁷⁵ Lei nº 7.210/1984 (LEP), arts. 36-37.

⁷⁶ Lei nº 7.210/1984 (LEP), art. 126 e seus §§.

⁷⁷ Disponível em:

<http://www.tjdft.jus.br/cidadaos/execucoes-penais/vep/legislacao/Portarian.003.2018Trabalho.pdf/view>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

169. Esse normativo regulamenta que o trabalho interno no sistema penitenciário poderá ocorrer por meio de classificação:

- para o exercício de atividades no interior da unidade prisional;
- para vaga em oficina administrada pela Funap/DF; e
- em outras oficinas referentes a convênios, parcerias ou projetos geridos pela Sesipe.⁷⁸

170. Quanto ao trabalho externo, essa norma disciplina que poderá ocorrer por meio de:

- classificação para vaga em convênio firmado pela Funap/DF com entidade pública ou privada;
- classificação para vaga em convênio firmado pela Sesipe com entidade pública ou privada, homologada pela VEP/TJDFT, ouvido o Ministério Público;
- homologação pela VEP/TJDFT de proposta individual de trabalho, com vínculo regulado pela CLT, após análise da Seção Psicossocial da VEP/TJDFT;
- homologação pela VEP/TJDFT de proposta individual de trabalho intermediada pela Funap/DF, sem vínculo regulado pela CLT; e
- utilização de mão-de-obra carcerária para atividade de relevante cunho urbanístico e social, mediante parcerias ou convênios firmados pela Sesipe.

171. A Portaria VEP/TJDFT nº 003/2018 também regulamenta que o trabalho externo deve ser exercido preferencialmente pelo preso definitivo em regime semiaberto, autorizado para o benefício por meio de decisão no respectivo Processo de Execução da pena.⁷⁹

172. Outro aspecto relevante é que a aludida portaria dispõe que a formulação de proposta individual de trabalho externo, sem vínculo com a CLT, necessariamente deve ocorrer por meio de acordo firmado pelo proponente com a Funap/DF, podendo

⁷⁸ Portaria VEP/TJDFT nº 003/2018, art. 1º, §§ 1º e 2º.

⁷⁹ Portaria VEP/TJDFT nº 003/2018, art. 27.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

ser mantida até o deferimento da progressão para o regime carcerário aberto. Após essa progressão, o vínculo somente poderá ser mantido se o empregador formalizar a contratação, submetendo-se à legislação trabalhista.⁸⁰ Por conseguinte, a progressão para o regime aberto do preso contratado via Funap/DF implica o término da relação contratual e a substituição por outro interno em conformidade com as listas de espera organizadas nas unidades prisionais.

173. Quanto à Funap/DF, a sua atuação se encontra organizada sob dois eixos: Primeiro, por meio de oficinas de profissionalização no Centro de Internamento e Reeducação – CIR, nas áreas de marcenaria, corte e costura, mecânica, serralheria e com atividades agrícolas na Fazenda Papuda. Segundo, intermediando a alocação no mercado de trabalho da mão-de-obra dos apenados (com benefício de trabalho externo concedido pela VEP/DF), mediante convênios com empresas públicas e privadas.⁸¹

174. Conforme a Fundação, a obtenção de vagas de trabalho externo junto a organizações públicas e privadas depende de um longo processo de convencimento junto aos potenciais contratantes, a fim de sensibilizar e incentivá-los a contribuir com a ressocialização dos presos, considerando-se a utilidade dos serviços a serem prestados.

175. Convém esclarecer que o custeio das bolsas ressocialização dos contratos de trabalho externo intermediadas pela Funap/DF, assim como auxílios-alimentação e transporte, é realizado pelas contratantes, sendo que a Funap/DF recebe um valor mensal por preso, estabelecido contratualmente, a título de custos operacionais e institucionais.⁸²

⁸⁰ Portaria VEP/TJDFT nº 003/2018, arts. 38 e 40.

⁸¹ DA 27, fls. 5.

⁸² DA 41, fls. 7; DA 42, fls. 11-12; e DA 43, fls. 7. Consta aos contratos que a Funap/DF recebe o valor de **R\$ 168,14** por preso contratado.



Parcela reduzida de presos com contrato de trabalho por intermédio da Funap/DF (atividades extramuros)

176. A Sesipe/SSP/DF informou que do total de 15.840 presos mantidos nas unidades prisionais⁸³ do Distrito Federal em dezembro de 2017, cerca de 3.318 detentos estavam autorizados ao benefício de trabalho externo pela VEP/TJDFT.⁸⁴

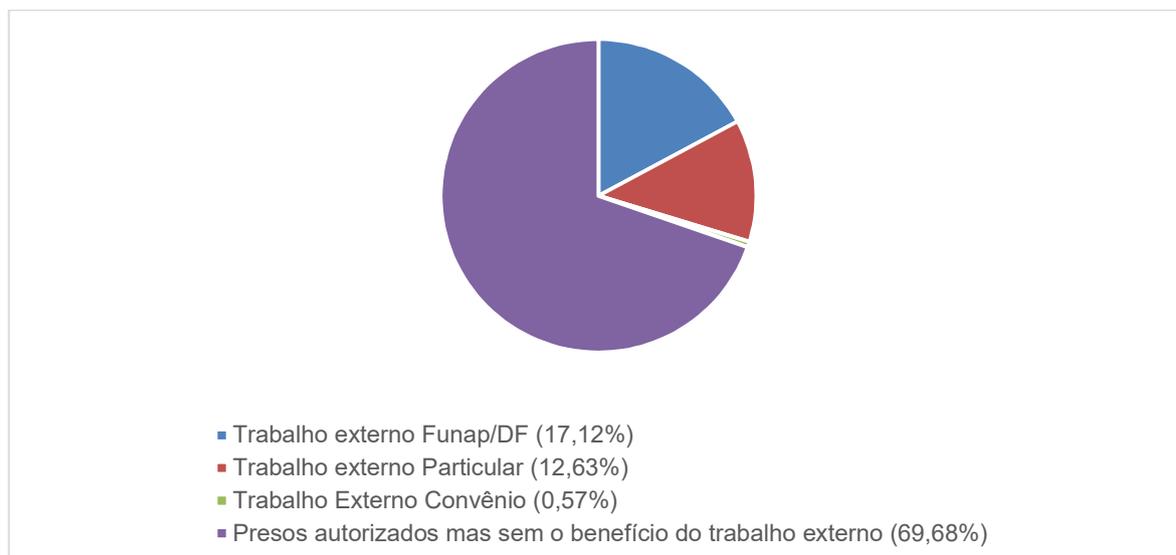
177. Desses, apenas 1.006 mantinham contratos de trabalho externo, o que representa 30,32% dos autorizados, seja por contratos de trabalho firmados pela Funap/DF, seja por iniciativas privadas e convênios⁸⁵:

Tabela 11 – Total de contratos de trabalho externo em dezembro de 2017 de presos distribuídos nos estabelecimentos penais do DF.

Estabelecimento Penal	Trabalho externo Funap/DF	Trabalho externo Particular	Trabalho Externo Convênio
CDP	5	5	19
CIR	25	0	0
PDF I	0	0	0
PDF II	0	0	0
CPP	468	396	0
PFDF	70	18	0
TOTAL	568	419	19

Fonte: SSP/DF.

Figura 4 – Representatividade de presos com contratos de trabalho externo em dezembro de 2017.



Fonte: SSP/DF.

⁸³ Penitenciária do DF I – PDF I, Penitenciária do DF II – PDF II, Centro de Internamento e Reeducação – CIR, Penitenciária Feminina do DF – PFDF, Centro de Progressão Penitenciária – CPP, Centro de Detenção Provisória – CDP. DA 21, fls. 95-96.

⁸⁴ DA 21, fls. 11-12.

⁸⁵ DA 21, fls. 14. De acordo com os dados informados pela Sesipe/SSP/DF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

178. Os dados acima demonstram que a atuação da Funap/DF alcança pouco mais de 17% dos presos autorizados a usufruir o benefício de trabalho externo, sendo que quase 70% deles aguardavam pela implementação do benefício. Isto é, aproximadamente 2.312 presos encontravam-se autorizados a sair das unidades prisionais pela VEP/TJDFT para trabalhar durante o dia e retornar ao final do expediente, porém permaneciam encarcerados em tempo integral devido à inexistência de vagas de trabalho externo.

179. Embora a jurisdicionada tenha informado a intenção de ampliar em 30% o número de contratados no exercício de 2018⁸⁶, fato é que não foram apresentados documentos evidenciando iniciativas capazes de alcançar esse objetivo. Segundo a jurisdicionada, existem fatores limitadores para o desenvolvimento pleno de suas ações finalísticas e alcance da meta citada, consistentes na ausência de servidores efetivos, redução de servidores comissionados e necessidade de reestruturação administrativa.⁸⁷

180. Os dados demonstram que a Funap/DF tem atuado de forma limitada em relação à intermediação de contratos de trabalho externo para os presos autorizados ao benefício, em que pese ser essa a principal atividade desenvolvida pela Fundação, quando comparada às demais ações de ressocialização desenvolvidas pela entidade.⁸⁸

181. Outra questão relevante refere-se às alterações a serem implementadas pela Funap/DF em razão da mencionada Portaria VEP nº 003/2018,⁸⁹ que dispõe sobre o trabalho do preso do sistema penitenciário do DF.

182. Em razão dessa regulamentação, os contratos de trabalho externo intermediados pela Funap/DF, os quais são celebrados sem vínculo com a CLT, somente poderão ser mantidos até a progressão do preso para o regime carcerário aberto. Concedida a progressão, compete ao empregador formalizar a contratação, submetendo-se à legislação trabalhista.⁹⁰

⁸⁶ DA 27, fls. 06.

⁸⁷ DA 27, fls. 06.

⁸⁸ Vide **§§ 178 e 187** (17,12% dos presos beneficiados pela intermediação de contratos de trabalho externo e 3,01% de presos beneficiados com cursos e capacitações em 2017).

⁸⁹ Mencionada aos **§§ 168 a 172**.

⁹⁰ **Portaria VEP 003/2018**, arts. 38 e 40.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

183. Por conseguinte, a progressão para o regime aberto do preso beneficiado por contrato de trabalho externo intermediado pela Funap/DF implica a rescisão contratual. Assim, por força da normatização da VEP, a Fundação não poderá mais intermediar contratos de trabalho de presos que passem a se enquadrar no regime aberto de execução da pena.

184. Nesse sentido, a Fundação informou que vem realizando tratativas com a VEP/DF para se adequar gradativamente à normatização e minimizar eventuais consequências negativas, seja em relação aos presos então contratados que progrediram para o regime aberto, ante a supressão inesperada de suas remunerações (bolsas de ressocialização), seja em relação aos contratantes, ante a interrupção inadvertida dos serviços prestados.⁹¹

185. Além disso, a Fundação alegou que o interesse dos contratantes na continuidade das contratações poderia ser prejudicado diante de uma interrupção inesperada, uma vez que a substituição de presos contratados demanda tempo, em razão da necessidade da adoção de procedimentos diversos (seleção do interno, providências em relação à obtenção de vestuário adequado, formalização do contrato, operacionalização junto ao estabelecimento penal, etc.).

186. Convém salientar que em dezembro de 2017 havia o total de 1.373^{92 93} contratos de trabalho individuais intermediados pela Funap/DF, desses, apenas 568 contratos⁹⁴ se referiam a presos custodiados nos estabelecimentos penais do DF, o que correspondia a 41,37% dos ajustes existentes. Ou seja, cerca de 58,63% desses serão objeto de rescisão em conformidade com a normatização da VEP/DF, por se tratarem de ajustes com presos que tinham progredido para o regime aberto de execução da pena.

⁹¹ DA PT 40.

⁹² Os dados levantados na Funap/DF, referentes a quantidade de presos contratados que receberam a bolsa ressocialização no mês de dezembro de 2017 divergem dos dados informados pela Sesipe/SSP/DF, citados ao § 177.

⁹³ DA 39.

⁹⁴ Dado à Tabela 10.



Atuação incipiente da Funap/DF na capacitação dos presos (atividades intramuros).

187. Em 2017, as ações de capacitação e classificação de presos em vagas de trabalho interno promovidas pela Funap/DF se restringiram a beneficiar apenas 3,01%⁹⁵ da população carcerária do DF ⁹⁶, conforme tabela a seguir.

Tabela 12 - Distribuição da população carcerária no DF vs Quantidade de vagas para cursos/capacitações pela Funap/DF em 2017 (dados da SSP/DF).^{97 98}

CDP	3.721	12	0
CIR	2.162	147	30
PDF I	3.987	125	5
PDF II	3.843	6	2
CPP	1.286	15	3
PFDf	841	86	45
TOTAL	15.840	391	85

Fonte: SSP/DF.

⁹⁵ De acordo com dados informados pela SSP/DF (DA PT 44).

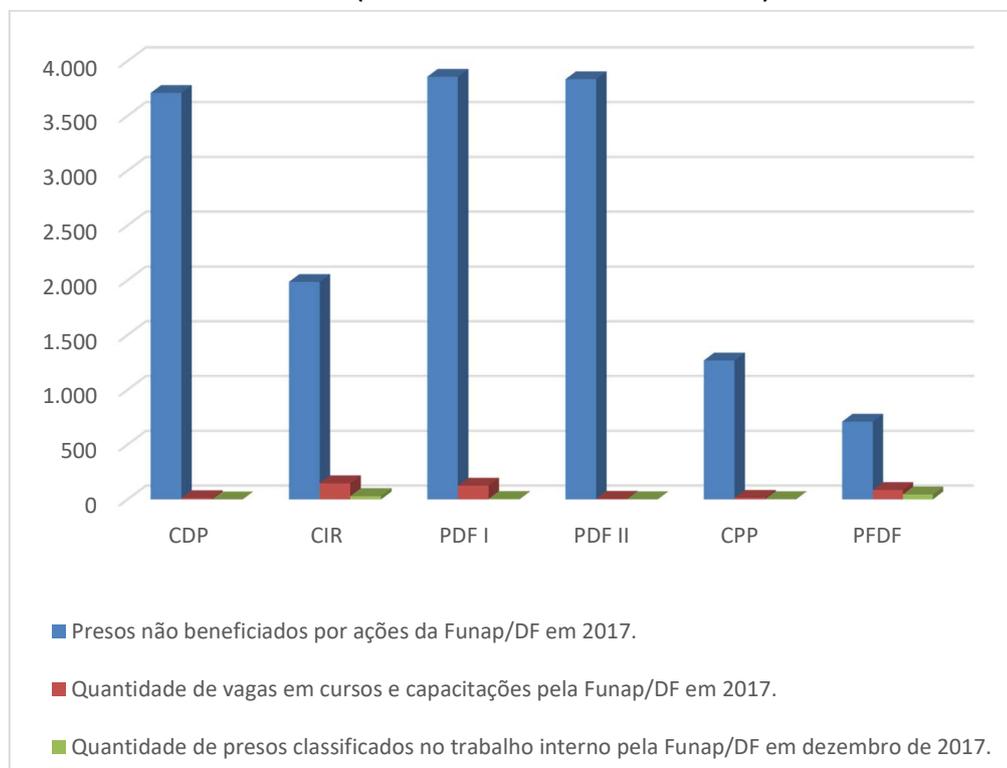
⁹⁶ Tendo-se como referência o mês de dezembro de 2017 (DA PT 44).

⁹⁷ DA PT 44.

⁹⁸ Não foi possível confirmar os dados informados pela SSP/DF junto à Funap/DF, em razão de a Fundação ter informado não dispor de registros e controles sobre os cursos e capacitações realizados em período anterior à atual gestão, a qual assumiu a Funap/DF em 16.8.2017. (DA PT 40).



Figura 5 – Representatividade das ações desenvolvidas pela Funap/DF nas unidades prisionais do DF (com base em dados da SSP/DF).⁹⁹



Fonte: SSP/DF.

188. Essa atuação incipiente e ineficiente da Funap/DF exige a adoção de medidas por parte dos órgãos gestores do sistema penitenciário, ante a inércia da Fundação em equacionar esse quadro deficitário. As limitadas ações de ressocialização e os escassos resultados alcançados demonstram que a jurisdicionada não consegue atingir os objetivos para os quais foi criada.

189. Verifica-se, ainda, que as unidades prisionais, coordenadas pela Sesipe/DF, obtém melhores resultados que a Fundação no desempenho da atividade de classificação de presos no trabalho interno,¹⁰⁰ o que corrobora a fragilidade no desempenho da Funap/DF.

190. Convém mencionar o agravamento da limitada atuação da Funap/DF em relação à classificação de presos nas unidades prisionais do DF no exercício de 2018, uma vez que no mês de julho desse exercício havia apenas 61 detentos classificados,

⁹⁹ DA PT 44.

¹⁰⁰ Conforme a seguir exemplificado nos subitens *benchmarking 1 e 2*.



o que correspondia a 24 (vinte e quatro) internos a menos que em dezembro de 2017.¹⁰¹

191. Apesar disso, observou-se que no CIR, estabelecimento onde a Funap/DF têm maior quantidade de oficinas sob sua gestão, constatou-se uma evolução de 30 (trinta)¹⁰² para 53 (cinquenta e três) do número de presos classificados nessas oficinas, considerados os dados dos meses de dezembro de 2017 e julho de 2018.¹⁰³ Todavia, mesmo com esse incremento, a atuação da Funap/DF permanece incipiente, correspondendo à apenas 2,40% dos detentos custodiados no CIR:

Tabela 13 – Classificação dos presos no CIR em vagas da Funap/DF em julho de 2018.¹⁰⁴

Classificação de presos no trabalho interno – vagas Funap/DF	Quantidade de presos classificados
1. Oficina de Alfaiataria	5
2. Oficina de Marcenaria	4
3. Oficina de Funilaria	3
4. Oficina Agrícola	29
5. Oficina de Panificação	6
6. Oficina de Bicicletas	OBS 1
7. Oficina de Serralheria	OBS 2
Classificados em serviços gerais	3
Classificados parceria com a TERRACAP	3
Total de presos em oficinas no CIR em julho/2018	53
Total de presos no CIR em julho/2018	2.206¹⁰⁵

Fonte: SSP/DF.

OBS 1: 01 (um) preso classificado na funilaria trabalha na Oficina de Bicicletas.

OBS 2: Verificou-se a existência no local de dois presos trabalhando nessa Oficina que estavam classificados na Oficina de Funilaria, conforme movimentação de Pagamento de presos em trabalho interno da Funap/DF em junho de 2018 (DA 30, fls. 43-51).

192. Verificou-se, ainda, que em regra a classificação de presos nessas oficinas não tem por objetivo a capacitação dos internos, limitando-se a disponibilizar vagas para prestação de serviços por aqueles que já possuíam especialização/qualificação na atividade antes de ingressar no sistema prisional. Essa situação foi identificada nas

¹⁰¹ Tabela 12 e DA 30, fls. 43-51.

¹⁰² Tabela 12.

¹⁰³ Tabela 12 e DA 30, fls. 43-51.

¹⁰⁴ DA 30, fls. 43-51.

¹⁰⁵ DA 51.



oficinas de Alfaiataria, Marcenaria, Funilaria, Bicletas e Serralheria do CIR. Em relação aos presos classificados na Oficina de Panificação do CIR, verificou-se que esses apenas prestam serviços de manutenção dos equipamentos.¹⁰⁶

193. Além das oficinas mencionadas, há no CIR mais 06 (seis) presos classificados pela Funap/DF recebendo Bolsa de Ressocialização: 03 (três) em atividades de Serviços Gerais e 3 (três) no plantio e cultivo de mudas recebidas mediante parceria com a TERRACAP/DF.¹⁰⁷

Insuficiência de informações, controle e acompanhamento das ações de ressocialização

194. Apurou-se que a Diretoria Adjunta para Assuntos Sociais e Profissionais dispõe de um Sistema de Gerenciamento da Ressocialização por Trabalho para registro, controle e acompanhamento dos dados referentes aos contratos de trabalho externo intermediados pela Funap/DF. Porém, esse software somente passou a ser alimentado com frequência a partir de junho/julho de 2018, sendo ainda considerado não confiável, de modo que essa Diretoria utiliza os dados disponíveis no controle utilizado pela Gerência de Orçamento da Fundação, quando há necessidade, por estes serem considerados fidedignos pela instituição.¹⁰⁸

195. Destaque-se que nesse último sistema se encontram tão somente informações relevantes à execução orçamentária e financeira, aproveitadas, mas não suficientes para um satisfatório controle e acompanhamento das ações desenvolvidas pela Diretoria Adjunta de Assuntos Sociais e Profissionais. Somado a isso, tem-se que esse sistema da Gerência de Orçamento foi desenvolvido por um servidor que não pertence mais ao quadro de pessoal da Funap/DF, o qual detém com exclusividade o código fonte do sistema, e inviabiliza a realização de quaisquer modificações, melhorias ou equacionamento de eventuais falhas.¹⁰⁹

196. Além disso, constatou-se a inexistência de qualquer controle, mesmo que por uma planilha de arquivo no formato *excel*, referente aos cursos e capacitações realizados pela Funap/DF, com dados sobre aqueles realizados em 2017 ou

¹⁰⁶ DA PT 47.

¹⁰⁷ DA 30, fls. 43 a 51.

¹⁰⁸ DA PT 40.

¹⁰⁹ DA PT 40.



exercícios anteriores e mesmo no atual exercício (tais como: carga horária dos cursos, quantidade de presos matriculados e concludentes, período de realização etc.).¹¹⁰

197. Por fim, em relação ao exercício de 2017, verificou-se a existência do Processo nº 056.000457/2017 tratando sobre a contratação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai/DF para a realização de 3 (três) cursos de profissionalização e do Processo nº 0056.000491/2017 para a realização de 1 (um) curso. Porém, não constam relatórios ou registros de acompanhamento dos cursos realizados nos autos desses processos, embora tenham sido objeto de pagamento pela Funap/DF.¹¹¹

198. Dessa forma, a obtenção de quaisquer informações sobre os cursos realizados requer a consulta das informações disponíveis nos processos administrativos instaurados para viabilizar o pagamento das despesas, em que pese a insuficiência de dados, em face da ausência de sistematização, de controle e de acompanhamento pela Funap/DF das ações por ela desenvolvidas.

Falhas na gestão dos espaços destinados a oficinas de capacitação

199. Após análise aos dados encaminhados pela SSP/DF em relação aos cursos e capacitações promovidos pela Funap/DF no exercício de 2017, constatou-se que a Fundação se limitou a beneficiar tão somente 391 presos¹¹². Ademais, noticiou que promoveu a realização de apenas 4 (quatro) cursos em 2017¹¹³, promovidos mediante contratações com o Senai/DF¹¹⁴, os quais disponibilizaram, somados, 75 (setenta e cinco) vagas.¹¹⁵

200. A par da divergência com as informações prestadas pela SSP/DF, a Funap/DF informou que não dispõe de quaisquer controles ou registros sobre outros

¹¹⁰ DA PT 40.

¹¹¹ DA 45, fls. 41 (OB 2018OB00227).

¹¹² DA PT 44.

¹¹³ Esses 4 (quatro) cursos foram ministrados no período de 27/11/2017 a março de 2018. DA 27, fls. 6.

¹¹⁴ DA 45 e 46.

¹¹⁵ Consta ao DA 27, fls. 06, a informação sobre a realização dos cursos de pedreiro, eletricista predial e corte e costura, totalizando 75 vagas. Todavia, consta ao Processo nº 056.000457/2017 a contratação dos cursos de padeiro, eletricista residencial e corte e costura n CIR, somando 45 vagas, e o Processo nº 056.000491/2017 a contratação do curso de padeiro no PDF I, com 20 vagas. Em contato com o Diretor da Diretoria Adjunta de Assuntos Sociais e Profissionais, ficou esclarecido que o correto são os cursos constantes aos processos citados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

cursos eventualmente realizados no período anterior a atual gestão, a qual assumiu a Funap/DF em 16.8.2017.¹¹⁶

201. Aliada à limitada disponibilização de vagas para cursos/capacitações, verificou-se no período de 03/08 a 16/08/2018 a existência de oficinas da Funap/DF desativadas, com pouco ou nenhum uso nas unidades prisionais:¹¹⁷

Tabela 14 - Cursos e Oficinas de capacitação sob gestão da Funap/DF em 2017.¹¹⁸

Unidades prisionais	Atuação da Funap/DF
CDP	<u>Cursos</u> : não houve cursos/capacitações pela Funap/DF. OBS: Existe um "laboratório de informática" com 14 computadores da Funap/DF, há 3 anos, que nunca foi utilizado.
CPP	Não houve cursos/capacitações, não há oficinas da Funap/DF.
CIR	<u>Cursos</u> : 3 cursos realizados 2017/2018: padeiro, instalador residencial e corte e costura (Processo nº 0056.000457/2017); <u>Oficinas</u> : há 07 oficinas de profissionalização com presos classificados. OBS: Identificou-se a existência de equipamentos de espumação e moto esmeril sem uso, guardados em uma das salas utilizadas como depósito nas adjacências das oficinas da Funap/DF. <u>Outras classificações</u> : há presos classificados para serviços gerais e presos classificados em razão de parceria com a TERRACAP.
PDF I	<u>Curso</u> : 1 curso de padeiro 2017/2018 (Processo nº 0056.000491/2017- Funap/DF); <u>OBS</u> : O PDF I dispõe de uma sala de informática onde atualmente é ministrado o curso de Assistente Administrativo pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. <u>Oficinas</u> : - Corte e Costura: montada e abandonada (sem uso há muito tempo); - Panificação: foi utilizada apenas para 1 (um) curso, encontra-se equipada e desativada (maquinário aparentemente necessitando de manutenção); OBS: Há duas salas da unidade prisional utilizadas como depósito de objetos da Funap/DF, sem uso, próximas à biblioteca do presídio.
PDF II	Não houve cursos/capacitações, nem oficinas da Funap/DF.
PFDF	<u>Oficinas</u> : há classificadas pela Funap/DF na Oficina de Alfaiataria da PFDF.

Fonte: SSP/DF e Checklist's aplicados nas oficinas de capacitação e profissionalização localizadas nas unidades prisionais.

202. Com base na tabela acima, verifica-se que no exercício de 2017 a Funap/DF não desenvolveu ações de capacitação/profissionalização destinadas aos

¹¹⁶ DA PT 40.

¹¹⁷ DA PT 47.

¹¹⁸ DA 30, fls. 40-53 e DA PT 47.



presos custodiados no CDP, CPP, PDF II ou PPDF. Ademais, constatou-se que a Fundação não dispõe de informações relativas à capacidade instalada das oficinas sob sua gestão nas unidades prisionais, de modo que a definição da quantidade de presos classificados nesses espaços é realizada segundo a opinião de servidores que neles trabalham diretamente, aliada à demanda por serviços e com a disponibilidade de insumos para essas atividades.¹¹⁹

203. Verificou-se ainda a existência de falhas na gestão dos espaços físicos da Funap/DF nas unidades prisionais, relacionadas a seguir:

Irregularidade 1: Ociosidade de espaços e equipamentos.

204. Observou-se a existência de uma sala no CDP onde se encontra instalado, há cerca de 03 (três) anos, um laboratório de informática com 14 (catorze) computadores da Funap/DF, que nunca foi utilizado:¹²⁰

Figura 6 – Laboratório de Informática/CDP.



Figura 7 – Laboratório de Informática/CDP.



205. No CIR, observou-se que se encontra em desuso o maquinário adquirido pela Funap/DF, no exercício de 2013, para a fabricação de colchões. O equipamento sequer foi instalado, sob justificativa de ausência de capacitação técnica para sua operação, bem como ausência de estudo prévio da viabilidade técnica e comercialização dos colchões a serem produzidos¹²¹.

¹¹⁹ DA PT 40.

¹²⁰ DA PT 47.

¹²¹ Maquinário adquirido em 02/08/2013, pelos valores de R\$ 169.750,00 e R\$ 1.600,00, segundo consta no Relatório de Auditoria nº 26/2017 – CGDF (E-DOC 327B3448).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Figura 8 – Equipamento adquirido para a produção de colchões/CIR.



Figura 9 – Equipamento adquirido para a produção de colchões/CIR.



206. Além disso, constatou-se que a Oficina de Panificação no CIR se encontrava desativada desde o término do curso de padeiro em março de 2018.¹²² A atuação da Funap/DF no local restringia-se à classificação de 06 (seis) presos para a realização de manutenção dos equipamentos, que aparentavam ser antigos e ainda necessitarem de substituição/manutenção corretiva em razão da existência de vários pontos com ferrugens.

Figura 10 – Oficina de Panificação/CIR.



207. No PDF I verificou-se a existência de uma Oficina de Corte e Costura que também se encontrava desativada e sem previsão para a retomada das atividades.

¹²² DA 45 e DA PT 47.



Figura 11 – Maquinário da Oficina de Corte e Costura/PDF I.



Figura 12 - Maquinário da Oficina de Corte e Costura/PDF I.



208. Ademais, constatou-se que a Oficina de Panificação do PDF I praticamente não era utilizada, apesar de aparentar ser bem equipada, com maquinário novo e localizada em instalações físicas adequadas, sendo que os produtos decorrentes das eventuais capacitações eram consumidos pelos próprios presos matriculados nos cursos quando de sua realização. Convém ressaltar que em 2017 a Funap/DF realizou apenas 1 (um) curso de padeiro nesse espaço, com a disponibilização de 20 (vinte) vagas para os presos.¹²³

Figura 13 – Oficina de Panificação/PDF I.



209. No CDP verificou-se a existência nos dois blocos novos, Bloco VI e VII, de duas salas construídas em cada um deles para a instalação de oficinas de capacitação profissional, atualmente utilizadas como depósitos. Esses espaços não são aproveitados de acordo com a sua finalidade, à exemplo dos espaços gerenciados pela PFDf.¹²⁴

¹²³ DA 46.

¹²⁴ DA PT 47.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Figura 14 – Sala menor para oficina no Bloco VI/CDP.



Figura 15 – Sala maior para oficina no Bloco VI/CDP.



Figura 16 – Sala menor para oficina no Bloco VII/CDP.



Figura 17 – Sala maior para oficina no Bloco VII/CDP.



Irregularidade 2: Escassez de recursos

210. As oficinas sob gestão da Funap/DF no CIR funcionam de forma precária e limitada em razão da insuficiência de presos qualificados para os serviços, escassez de insumos, obsolescência e falta de manutenção adequada do maquinário, limitação do espaço físico das instalações, entre outras restrições. Ademais, ao contrário dos outros estabelecimentos penais, as oficinas no CIR se localizam fora do complexo dos pavilhões/celas de presos, em um bloco anexo, o que, aliado à constante entrada e saída de veículos da Funap/DF, fragiliza a segurança orgânica na unidade prisional.¹²⁵

211. Em regra, essas oficinas não possuem instalações adequadas, sendo que o reduzido espaço físico constitui uma limitação à ampliação de vagas para a classificação de internos. Além disso, encontram-se insuficientemente equipadas, sendo que inexistente uma política de aquisição e reposição de peças e maquinário e de aquisição de insumos pela Funap/DF.¹²⁶

¹²⁵ DA PT 47.

¹²⁶ DA PT 47.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

212. Como exemplo, pode-se citar a situação da Oficina Agrícola do CIR, na qual os instrumentos de trabalho se restringem a enxadas, um micro trator Tobata e um trator (que está quebrado, sem previsão de conserto).^{127.}

213. Essas deficiências se estendem às outras oficinas sob gestão da Funap/DF nas demais unidades prisionais, à exceção da Oficina de Panificação do PDF I, dotada de instalações físicas e equipamentos adequados.¹²⁸

Irregularidade 3: Manutenção e conservação inadequadas dos espaços físicos.

214. Constatou-se que no pátio em frente às oficinas de capacitação da Funap/DF no CIR existia considerável quantidade de restos de materiais aparentemente inservíveis e de carcaças de veículos pertencentes à Fundação, que se encontravam abandonados, sem a observância de quaisquer medidas preventivas e/ou corretivas no sentido de garantir a utilização adequada e eficiente do espaço público ou de impedir a proliferação de pragas e insetos.¹²⁹

Figura 18 – Entulhos em frente às Oficinas/CIR.



Figura 19 – Entulhos nas oficinas do CIR.



¹²⁷ DA PT 47.

¹²⁸ DA PT 47.

¹²⁹ DA PT 47.



Figura 20 – Material acumulado no pátio/CIR.



Figura 21 – Veículos abandonados no pátio/CIR.



215. Observou-se ainda que os banheiros das oficinas da Funap/DF de Alfaiataria e de Marcenaria do CIR se encontravam em condições precárias, além do significativo acúmulo de lixo na oficina de Funilaria. Na oficina de Lanternagem no CIR foi observada a existência de materiais acumulados inservíveis, aparentemente abandonados. Já a oficina de Marcenaria necessitava de reparos no piso, nas paredes e no banheiro.¹³⁰

Figura 22 – WC da Oficina de Alfaiataria/CIR.



Figura 23 – Material acumulado na Oficina de lanternagem/CIR.



¹³⁰ DA PT 47.



Figura 24 – Oficina de Funilaria/CIR.



Figura 25 – Oficina de Marcenaria/CIR.



Irregularidade 4: Ausência de destinação da produção das oficinas.

216. A Funap/DF não dispõe de uma sistemática de comercialização dos produtos confeccionados nas oficinas sob sua gestão, sendo esse mais um aspecto que contribui para a limitada disponibilização de vagas para classificação nas oficinas sob sua gestão.

217. Como exemplo, verificou-se na Oficina de Marcenaria a existência de diversos produtos de madeira resultantes das atividades dos presos, como, tais como: porta-joias, gamelas, bandejas, cadeiras etc., os quais não possuem destinação definida, permanecendo sem destinação nas instalações da oficina.¹³¹

Figura 26- Peças produzidas na Oficina de Marcenaria do CIR.



Figura 27 – Cadeira produzida na Oficina de Marcenaria/CIR.



218. Em relação à suinocultura mantida na Oficina Agrícola, observou-se: 1) acúmulo de animais, ante a inclusão desses no sistema de gerenciamento de patrimônio do DF, como semoventes e a consequente vedação de alienação, senão por leilão (*sendo que não houve interessados no último certame promovido pela*

¹³¹ DA PT 47.



Fundação); 2) dificuldades em manter a alimentação dos animais (*viabilizada atualmente com a utilização de restos alimentares dos presos cedidos pelo CIR*).¹³²

Benchmarking 1

i. Iniciativas das unidades prisionais

219. Se por um lado as ações empreendidas pela Funap/DF resultaram na inexpressiva classificação em oficinas para o trabalho interno de apenas 0,54% dos presos (considerados os dados de dezembro/2017), as iniciativas próprias das unidades prisionais foram responsáveis pela classificação de 13,40% da população carcerária no mesmo período:¹³³

Tabela 15 - Quantidade presos classificados em dezembro de 2017: Funap/DF X outras iniciativas.¹³⁴

Estabelecimento Penal	Total de presos em dezembro de 2017	Trabalho interno classificado em dezembro/2017 (outras iniciativas além da Funap/DF)	Trabalho interno classificado pela Funap/DF em dezembro/2017
CDP	3.721	200	0
CIR	2.162	519	30
PDF I	3.987	478	5
PDF II	3.843	462	2
CPP	1.286	197	3
PFDF	841	267	45
TOTAL	15.840	2.123	85

Fontes: SSP/DF e Funap/DF.

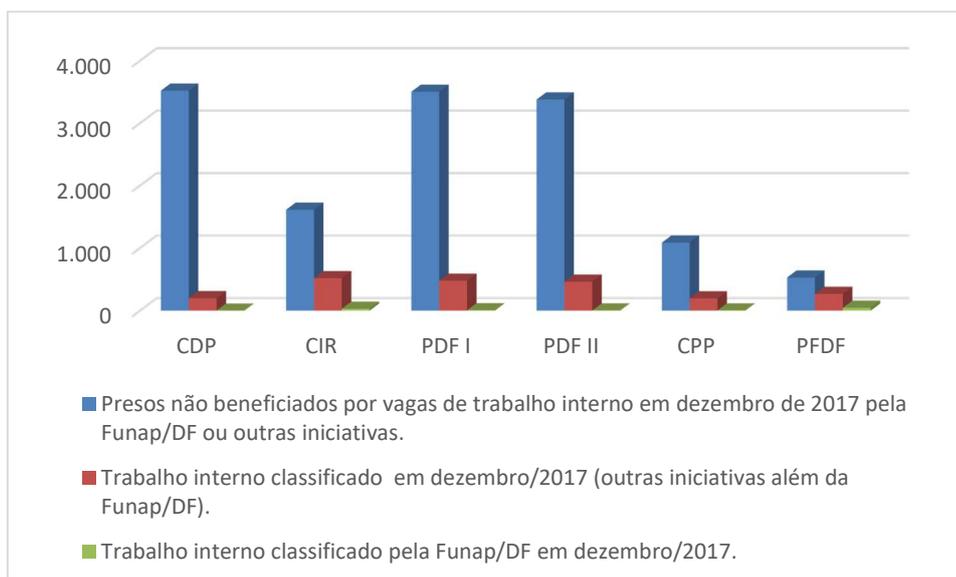
¹³² DA PT 47.

¹³³ DA PT 49.

¹³⁴ DA PT 49.



Figura 28 – Representatividade de presos classificados no trabalho interno em dezembro/2017.¹³⁵



Fonte: SSP/DF e Funap/DF.

220. Ainda que o percentual de 13,40% não seja significativamente representativo, ressalte-se que as ações de classificação de presos em trabalho interno por iniciativas das próprias unidades prisionais correspondem a quase 25 vezes mais vagas que as proporcionadas pela Funap/DF.

221. Dentre as iniciativas das unidades prisionais direcionadas à ressocialização de presos, convém mencionar a classificação dos internos em Núcleos de Reparos e/ou Núcleos de Transporte gerenciados por cada presídio, não obstante a eventual insuficiência de equipamentos, ferramentas, insumos e servidores para a realização de escolta e acompanhamento dos presos, bem como o fato de as instalações nem sempre serem adequadas.¹³⁶

¹³⁵ DA PT 49.

¹³⁶ DA PT 47.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Figura 29 – Núcleo de Transporte/CDP.



Figura 30 – Banheiro do Núcleo de Transporte/CDP.

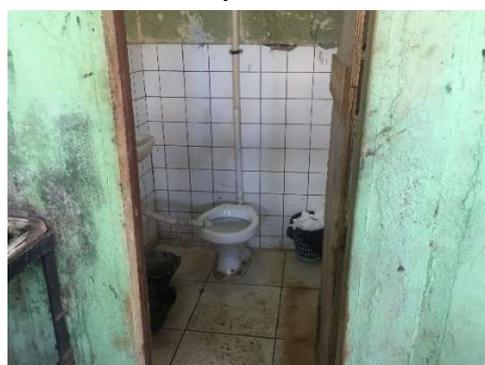


Figura 31 – Núcleo de Reparos/PPP.

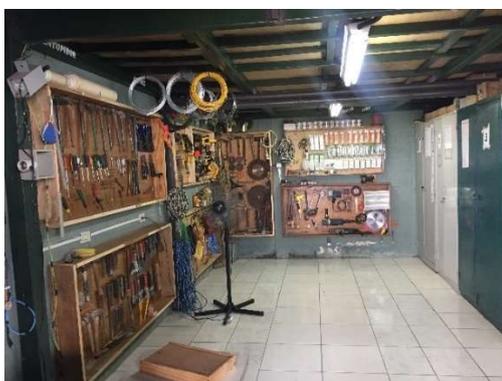


Figura 32 – Núcleo de Reparos/PPP.



Figura 33 – Núcleo de Reparos/PDF I.

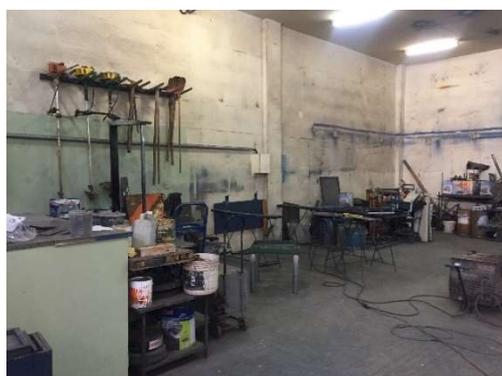


Figura 34 – Núcleo de Reparos/PDF II.



222. No caso da PDF, no Núcleo de Reparos se encontram presos do sexo masculino no regime aberto que prestam serviços como pedreiro, serralheiro, bombeiro hidráulico e pintor nas unidades do Sistema Penitenciário, feiras, escolas da Secretaria de Estado de Educação do DF – SEE/DF e unidades da Secretaria de Estado de Saúde do DF – SES/DF, dentre outros.¹³⁷

¹³⁷ DA PT 47.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

223. Esses presos fazem parte do Projeto Mãos Dadas, criado em 2011, administrado pela Sesipe/DF. O objetivo é oferecer trabalho, remunerado ou voluntário, a esses presos,¹³⁸ os quais recebem remuneração por meio da Funap/DF, além da remição da pena nos termos da LEP. Cerca de 1.200 (mil e duzentos) detentos já participaram desse programa.

224. Uma das grandes dificuldades desse projeto consiste na insuficiência de insumos para a realização dos serviços, os quais não são adquiridos de forma planejada, sendo provenientes de doações, recolhimento de restos de materiais após a realização de outros serviços e fornecimento de insumos pelos próprios beneficiados (à exemplo do que ocorreu na SEE/DF e SES/DF).¹³⁹

225. Em relação às presas internas, verificou-se que havia na PFDF 64 (sessenta e quatro) trabalhando na confecção de adornos para Pet Shop, resultante de acordo realizado pela unidade prisional com uma empresa do ramo, a qual remunera as contratadas. Ressalte-se que a contratante se responsabiliza pela capacitação e pelos insumos necessários à produção dos materiais.¹⁴⁰

226. Além disso, existem mais espaços na PFDF destinados a Oficinas de capacitação e profissionalização. Há um galpão de 600m², com maquinário de corte e costura, serigrafia, fabricação de chinelos, com capacidade de atender até 180 presas, onde se encontravam classificadas atualmente 50 delas. Nesse espaço são desenvolvidas atividades financiadas com recursos da Sesipe/SSP/DF, Fundo Penitenciária Nacional – Funpen e cursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec.¹⁴¹

227. Ainda, em cada um dos dois blocos novos, Blocos VI e VII, há duas salas concebidas para a instalação de novas oficinas de capacitação profissional, o que ainda não ocorreu. No Bloco VI a sala menor é utilizada para o ministério de cultos religiosos e a maior como depósito.¹⁴²

¹³⁸ DA 50.

¹³⁹ DA PT 47.

¹⁴⁰ DA PT 47.

¹⁴¹ DA PT 47.

¹⁴² DA PT 47.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Figura 35 – Sala menor para oficina no Bloco VII/PDF.



Figura 36 – Sala maior para oficina no Bloco VII/PDF.



228. No Bloco VII a sala menor foi dividida em dois ambientes, metade para o ministério de cultos religiosos e o restante passou a ser utilizada para as presas matriculadas em curso superior ministrado pela Faculdade Anhanguera.¹⁴³ A sala maior foi improvisada para a realização de cursos do PRONATEC às internas.¹⁴⁴

Figura 37 – Parte da sala menor para oficina no Bloco VII/PDF.



Figura 38 - Parte da sala menor para oficina no Bloco VII/PDF.



Figura 39 – Sala maior para oficina no Bloco VII/PDF.



¹⁴³ Esse curso superior é pago pelas famílias das 06 presas matriculadas. DA PT 47.

¹⁴⁴ DA PT 47.



229. Destaque-se que na PFDF não há lista de espera para trabalho, seja interno ou externo. Todas as presas que manifestarem interesse por trabalho são classificadas, ainda que em atividades cuja contraprestação se limite à remição de pena, como é o caso do trabalho interno. A realidade dessa penitenciária difere positivamente das demais unidades prisionais, nas quais há extensas listas de espera por vagas de trabalho.¹⁴⁵

ii. PRONATEC - Mulheres Mil e PRONATEC - Prisional

230. O Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego - “Mulheres Mil – PRONATEC”, em 2017, disponibilizou 200 vagas em 7 (sete) cursos profissionalizantes na PFDF para ações de capacitação de presos,¹⁴⁶ mediante a atuação diligente da direção da unidade prisional.

231. Esse programa passou a oferecer modalidades de cursos profissionalizantes direcionadas a todo o Sistema Prisional do DF, o Pronatec Prisional. Apenas na primeira etapa de pactuação, em março de 2018, foram oferecidas 120 (cento e vinte) vagas para as internas da PFDF (*cursos de costura, serigrafia, manicure, cuidador de idoso e assistente de logística*), 20 (vinte) vagas aos homens em cumprimento de medida de segurança na Ala de Tratamento Psiquiátrico na PFDF (*curso de pintura em tecido*), e mais 185 (cento e oitenta e cinco) vagas destinadas às demais unidades prisionais¹⁴⁷ nos cursos de assistente administrativo, copeiro e pedreiro de alvenaria.¹⁴⁸

232. Em relação ao Pronatec Prisional, a Funap/DF informou que foi escolhida como ponto focal de articulação, sendo que após a definição dos cursos e avaliações das disponibilidades dos físicos, se prestou a auxiliar na realização das pré-matrículas dos presos.¹⁴⁹ Ressalte-se que essa participação não contribuiu para o aproveitamento dos espaços sob a gestão da Fundação subaproveitados, desativados

¹⁴⁵ A Diretora do PFDF esclareceu durante a visita à unidade prisional que a Funap/DF disponibiliza vagas de trabalho externo para todas as presas que desejarem em razão da existência de contratantes com interesse em contratar especificamente mão-de-obra feminina. DA PT 47.

¹⁴⁶ DA 30, fls. 9.

¹⁴⁷ À exceção do CDP, que em regra custodia os presos em cumprimento de prisão provisória.

¹⁴⁸ DA 31, fls. 7, 10 e 11 e DA 30, fls. 9.

¹⁴⁹ DA 31, fls. 7, 10 e 11.



ou sem uso, especialmente o Laboratório de Informática nunca utilizado no CDP e a Oficina de Corte e Costura abandonada no PDF I.

Benchmarking 2

233. Na Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel – Funap/SP, entidade instituída com objetivos similares aos da Funap/DF, observou-se a existência de sistemas institucionalizados de controle de várias ações desenvolvidas. São 8 (oito), conforme citados a seguir:¹⁵⁰

- Controle Geral de Informações do Preso: conjunto de informações sobre o preso, no que se refere a atendimento jurídico, educação e intermediação de trabalho;
- Atendimentos Jurídicos: controle de presos atendidos pelo judiciário da Funap nos presídios (alimentado pelos advogados da Funap);
- Alocação de mão de obra: presos trabalhando na Funap e nas empresas (alimentado pelas unidades prisionais);
- Designação dos advogados da Funap: alocação e carga horária dos advogados da Funap nos presídios (alimentado por Portaria da Diretoria Executiva);
- Controle do Programa de Educação: presos atendidos pelo programa de alfabetização, cursos profissionalizantes e atividades culturais, profissionais de ensino que trabalham para o programa (alimentado pelos dados enviados pelos gerentes das unidades regionais da Funap);
- Material Escolar: materiais escolares para presos cursando ensino médio e que não estão cadastrados na Secretária da Educação (alimentado pelos presídios que possuem o programa de educação);
- Folha de Pagamento de Reeducandos: horas trabalhadas pelos presos nas Unidades de Produção regidos pelos contratos firmados entre a Funap e empresa (dados fornecidos pelos presídios);

¹⁵⁰ DA 61, fls. 2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- Plano de Controle de Produção: produtos fabricados pelas unidades de produção da Funap. Utilizado para controle de estoque, compra, vendas, faturamento e contratos.

234. Convém destacar ainda que a Funap/SP dispõe de uma política de aquisição de insumos e comercialização de produtos, bem como de uma loja física, neste caso desde 2008, onde são comercializados o artesanato produzido no interior das unidades prisionais do Estado de São Paulo.¹⁵¹

Causas

235. Ausência de planejamento, acompanhamento e controle das ações voltadas à ressocialização dos presos.

236. Subutilização dos recursos disponíveis.

Efeitos

237. Incipiência das ações de ressocialização promovidas pela Funap/DF.

238. Insuficiência de vagas de trabalho (interno e externo).

239. Oferta reduzida de cursos e capacitações profissionalizantes.

Considerações do Auditado

240. Não houve manifestação da jurisdicionada.

Posicionamento da Equipe de Auditoria

241. Uma vez que a Funap/DF manteve-se silente sobre as evidências, as causas e as proposições apresentadas neste Achado de Auditoria, opta-se por mantê-lo na íntegra, em conformidade com a versão preliminar do Relatório de Auditoria.

Proposições

242. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

I. Determinar à SSP/DF que:

- a. avalie, em conjunto com a Funap/DF, a conveniência de, por meio da Sesipe/SSP/DF, assumir integralmente a gestão das

¹⁵¹ DA 61, fls. 3, e consulta em 14.5.2018, às 14:12h, ao sítio:
<http://www.funap.sp.gov.br/site/index.php/daspre/historia>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

oficinas de capacitação e profissionalização, bem como a classificação de presos em trabalhos internos, em face do desempenho das unidades prisionais na realização dessas atividades mostrar-se superior ao da Fundação e devido ao baixo nível de governança da Funap/DF; **(Sugestão IV.b)**

b. atue de forma articulada com a Funap/DF na implantação de soluções capazes de aumentar a segurança do Centro de Internamento e Reeducação – CIR em razão da localização das oficinas sob gestão da Funap/DF na unidade prisional; **(Sugestão IV.c)**

c. adote providências para implementar oficinas de capacitação e profissionalização, a fim de atender à destinação prevista para os espaços construídos nos blocos novos do Centro de Detenção Provisória – CDP (Blocos VI e VII) e da Penitenciária Feminina do Distrito Federal – PFDF (Blocos VI e VII); **(Sugestão IV.a.iii)**

II. Determinar à Funap/DF que:

a. implemente ações com objetivo de planejar, monitorar, avaliar e controlar a execução das ações de ressocialização de presos realizadas diretamente pela Fundação, alcançando ao menos as seguintes medidas: **(Sugestão II.g)**

- i. definição de objetivos, metas e indicadores de desempenho para as ações de ressocialização;
- ii. implantação de sistemática informatizada de registro, controle e acompanhamento das ações de ressocialização desenvolvidas pela Fundação;
- iii. definição da capacidade instalada das oficinas de capacitação e profissionalização, assim como das necessidades para o pleno e efetivo funcionamento desses locais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- b. adote providências para o cumprimento da Portaria VEP/TJDFT nº 003/2018, mediante a substituição dos presos em trabalho externo que tenham progredido para o regime aberto de execução da pena; **(Sugestão II.h)**
- c. adote as medidas cabíveis para ampliar o quantitativo de vagas destinadas à capacitação profissional e ao trabalho interno, por meio de providências como: **(Sugestão II.i)**
 - i. utilização plena e continuada da capacidade instalada das oficinas de capacitação e profissionalização e dos equipamentos;
 - ii. implantação de política institucionalizada de aquisição, manutenção e substituição dos equipamentos e insumos necessários ao funcionamento das oficinas de capacitação e profissionalização;
 - iii. implantação de política institucionalizada de produção e comercialização dos itens desenvolvidos nas oficinas de capacitação e profissionalização;
- d. adote as medidas cabíveis para ampliar o quantitativo de vagas de trabalho externo, intermediadas pela Fundação, a fim de reduzir e/ou eliminar a permanência dos presos em listas de espera, a exemplo do resultado obtido na Penitenciária Feminina do Distrito Federal – PFDF; **(Sugestão II.j)**
- e. implante medidas para tornar regular e permanente a manutenção, a limpeza e a conservação dos espaços destinados às oficinas de capacitação e profissionalização e demais locais utilizados pela Funap/DF nas unidades prisionais; **(Sugestão II.k)**

III. Recomendar à Funap/DF que realize gestões junto a: **(Sugestão V.c)**

- a. entidades com finalidades similares a fim de verificar a possibilidade de assinatura de convênio com objetivo de



compartilhamento ou cessão dos sistemas informatizados utilizados para controle de suas atividades, como por exemplo a Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel – Funap/SP;

- b. entidades federais, estaduais, distritais e/ou da iniciativa privada, com vistas à ampliação do quantitativo de vagas em cursos de capacitação e profissionalização, trabalho interno e externo, como por exemplo o Departamento Penitenciário Nacional – Depen.

Benefícios Esperados

243. Ampliação das ações de ressocialização e, conseqüentemente, da quantidade de presos beneficiados com vagas em cursos de capacitação e profissionalização e vagas de trabalho (interno e externo);

244. Otimização dos recursos alocados à Funap/DF para a realização de suas atividades finalísticas.

3. Conclusão

245. A presente auditoria visou avaliar a suficiência da organização institucional, da gestão orçamentária e do desempenho das competências legais da Funap/DF, havendo o trabalho se desdobrado em três questões de auditoria.

246. Na primeira questão, constataram-se impropriedades como insuficiência de normatização, quantitativo excessivo de servidores comissionados e sem vínculo, inexistência de planejamento estratégico e incipiência de controle finalístico pela SSP/DF, que evidenciaram uma governança inadequada da Funap/DF.

247. Em relação à segunda questão, constatou-se que a gestão orçamentária e contratual da Funap/DF não se conforma à legislação vigente, uma vez que foram identificadas irregularidades na execução orçamentária e financeira e nos processos de contratação.

248. Quanto à terceira questão, verificou-se que a Funap/DF tem atuado de forma insuficiente e incompatível com suas competências legalmente instituídas, dado o alcance limitado das ações de ressocialização que promove.



249. Conclui-se, portanto, que a organização institucional, a gestão orçamentária e o desempenho das competências legais da Funap/DF são insuficientes e demandam a reestruturação da Fundação e responsabilização dos responsáveis.

4. Considerações Finais

250. No presente Relatório de Auditoria, foram propostas responsabilizações conforme a tabela a seguir:

Tabela 16 - Responsáveis

Nº	Nome completo	CPF ou CNPJ	Sanção / Débito	Valor do débito	Data de constituição do débito	Ref. (\$)
1	Daniel Cancelli	814.201.371-15	Multa	N/A	N/A	139
2	Cristiana Aparecida Santos Ferreira	718.376.801-59	Multa	N/A	N/A	139
3	Keila Sousa Monteiro	024.865.741-07	Multa	N/A	N/A	139
4	Clovis Rodrigues do Nascimento	296.727.241-87	Multa	N/A	N/A	139
5	Joni Gonçalves Pereira	694.822.257-91	Multa	N/A	N/A	139
6	Jhonantan Fagundes Turisco Morais	017.367.061-01	Multa	N/A	N/A	139

5. Proposições

251. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

- I) Tomar conhecimento do presente Relatório de Auditoria;
- II) Determinar à Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – Funap/DF que:
 - a. regulamente as atividades desenvolvidas pela Fundação, em especial:

(Achado 1)

 - i. a política de produção e comercialização;
 - ii. a política de seleção dos internos para cursos profissionalizantes e/ou vagas de emprego;
 - iii. o código de disciplina dos internos que trabalham nas oficinas e/ou dos reeducandos empregados;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- iv. a tabela de remuneração dos reeducandos empregados com critérios técnicos e objetivos para ocupação de vagas de trabalho intermediadas;
 - v. as diretrizes, os objetivos e as metas das ações desenvolvidas;
 - vi. a minuta padrão de contrato de prestação de serviços firmado com organizações públicas ou privadas com utilização de mão-de-obra de reeducandos;
 - vii. a definição, monitoramento e avaliação de planejamento estratégico organizacional;
 - viii. os critérios técnicos e os objetivos para seleção de membros para o Conselho Deliberativo;
- b. adote providências com vistas a institucionalizar seus sistemas informatizados, de modo a: **(Achado 1)**
- i. garantir a integridade, confidencialidade e disponibilidade dos dados armazenados;
 - ii. manter sob sua guarda e responsabilidade seus códigos-fonte;
 - iii. viabilizar o desenvolvimento de novas funcionalidades e a realização de serviços de manutenção, se necessários;
- c. promova gestões junto à: **(Achado 1)**
- i. Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF com vistas a viabilizar a emissão de Documento de Arrecadação – DAR avulso nos processos da Fundação que ensejem arrecadação de recursos privados;
 - ii. Secretaria de Estado de Segurança Pública e Paz Social do DF – SSP/DF com vistas a:
 - 1. suprir as atividades de controle interno e ouvidoria da Fundação;
 - 2. aprimorar a articulação institucional com esse órgão;
- d. adote medidas com vistas à composição de sua força de trabalho com servidores efetivos, valendo-se, por exemplo, de chamamento público de servidores lotados em outros órgãos do Governo do Distrito Federal, analogamente ao realizado no âmbito do Chamamento Público de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- Servidor nº 01/2016, publicado no DODF nº 156, seção 3, de 18/08/2016; **(Achado 1)**
- e. abstenha-se de utilizar como limite para dispensa de licitação o referido no art. 24, §1º da Lei nº 8666/1993, tendo em vista que a Funap/DF não está formalmente qualificada como Agência Executiva nos termos do Decreto nº 2.487/1998; **(Achado 3)**
- f. Implante controles internos, à exemplo da utilização de *checklist*, para certificar o atendimento dos requisitos formais na instrução de processos administrativos de aquisição de bens e serviços, tais como a numeração sequencial de folhas, a existência de ateste e termo de recebimento, a identificação dos signatários dos documentos, entre outros requisitos; **(Achado 3)**
- g. implemente ações com objetivo de planejar, monitorar, avaliar e controlar a execução das ações de ressocialização de presos realizadas diretamente pela Fundação, alcançando ao menos as seguintes medidas: **(Achado 4)**
- i. definição de objetivos, metas e indicadores de desempenho para as ações de ressocialização;
 - ii. implantação de sistemática informatizada de registro, controle e acompanhamento das ações de ressocialização desenvolvidas pela Fundação;
 - iii. definição da capacidade instalada das oficinas de capacitação e profissionalização, assim como das necessidades para o pleno e efetivo funcionamento desses locais;
- h. adote providências para o cumprimento da Portaria VEP/TJDFT nº 003/2018, mediante a substituição dos presos em trabalho externo que tenham progredido para o regime aberto de execução da pena; **(Achado 4)**
- i. adote as medidas cabíveis para ampliar o quantitativo de vagas destinadas à capacitação profissional e ao trabalho interno, por meio de providências como: **(Achado 4)**
- i. utilização plena e continuada da capacidade instalada das oficinas de capacitação e profissionalização e dos equipamentos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- ii. implantação de política institucionalizada de aquisição, manutenção e substituição dos equipamentos e insumos necessários ao funcionamento das oficinas de capacitação e profissionalização;
 - iii. implantação de política institucionalizada de produção e comercialização dos itens desenvolvidos nas oficinas de capacitação e profissionalização;
 - j. adote as medidas cabíveis para ampliar o quantitativo de vagas de trabalho externo, intermediadas pela Fundação, a fim de reduzir e/ou eliminar a permanência dos presos em listas de espera, a exemplo do resultado obtido na Penitenciária Feminina do Distrito Federal – PFDF; **(Achado 4)**
 - k. implante medidas para tornar regular e permanente a manutenção, a limpeza e a conservação dos espaços destinados às oficinas de capacitação e profissionalização e demais locais utilizados pela Funap/DF nas unidades prisionais; **(Achado 4)**
- III) Determinar à Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – Funap/DF que, doravante, se abstenha de realizar a execução financeira e orçamentária sem a observância das normas de Direito Financeiro aplicáveis, mormente, daquelas referentes à obrigatoriedade de utilização de Ordem Bancária para processamento de pagamentos; **(Achado 2)**
- IV) Determinar à Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal – SSP/DF que:
- a. adote providências para:
 - i. aprimorar a articulação com a Funap/DF, bem como o controle finalístico exercido sobre essa Fundação, em atenção ao disposto na Lei nº 7.533/1986 e no Decreto nº 37.132/2018; **(Achado 1)**
 - ii. viabilizar a regulamentação e padronização de contratos de trabalho externo e da remuneração de presos do sistema prisional do DF; **(Achado 1)**
 - iii. implementar oficinas de capacitação e profissionalização, a fim de atender à destinação prevista para os espaços construídos nos blocos novos do Centro de Detenção Provisória – CDP



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

(Blocos VI e VII) e da Penitenciária Feminina do Distrito Federal
– PFDF (Blocos VI e VII); **(Achado 4)**

- b. avalie, em conjunto com a Funap/DF, a conveniência de, por meio da Sesipe/SSP/DF, assumir integralmente a gestão das oficinas de capacitação e profissionalização, bem como a classificação de presos em trabalhos internos, em face do desempenho das unidades prisionais na realização dessas atividades mostrar-se superior ao da Fundação e devido ao baixo nível de governança da Funap/DF; **(Achado 4)**
- c. atue de forma articulada com a Funap/DF na implantação de soluções capazes de aumentar a segurança do Centro de Internamento e Reeducação – CIR em razão da localização das oficinas sob gestão da Funap/DF na unidade prisional; **(Achado 4)**

V) Recomendar à Funap/DF que:

- a. institua e execute cronograma regular e periódico de eventos de capacitação para seus servidores, acerca dos aspectos legais e operacionais de atividades meio e finalísticas desenvolvidas na Fundação; **(Achado 1)**
- b. se antecipe a eventuais situações de escassez de crédito orçamentário, promovendo gestões junto aos órgãos de planejamento do Governo do DF para viabilizar, tempestivamente, a concessão de créditos adicionais; **(Achado 2)**
- c. realize gestões junto a: **(Achado 4)**
 - i. entidades com finalidades similares a fim de verificar a possibilidade de assinatura de convênio com objetivo de compartilhamento ou cessão dos sistemas informatizados utilizados para controle de suas atividades, como por exemplo a Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel – Funap/SP;
 - ii. entidades federais, estaduais, distritais e/ou da iniciativa privada, com vistas à ampliação do quantitativo de vagas em cursos de capacitação e profissionalização, trabalho interno e externo, como por exemplo o Departamento Penitenciário Nacional – Depen;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- VI) Autorizar a audiência, em autos apartados, dos responsáveis indicados na Tabela 9, com fundamento no art. 43, II da Lei Complementar nº 01/1994, para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada na Tabela 8, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso II, da LC nº 01/1994; **(Achado 2)**
- VII) Fixar prazo de 90 (noventa) dias para que a Funap/DF e a SSP/DF encaminhem ao Tribunal relatório detalhado acerca das medidas adotadas a fim de cumprir as deliberações acima;
- VIII) Encaminhar cópia da Decisão que vier a ser tomada à Secretaria de Contas deste Tribunal, a fim de apurar a repercussão das falhas evidenciadas no relatório final de auditoria nas contas anuais da Funap, exercício 2017;
- IX) Dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada à Funap/DF, à SSP/DF e à Comissão de Segurança da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Brasília, 21 de fevereiro de 2019.

Renata Barnabé Santiago
Mat. 1425-7



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5134, de 06/06/2019

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: 17551/2018-e
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 17551/2018-e

RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS

EMENTA : Auditoria integrada realizada no âmbito da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso - FUNAP/DF, em atendimento ao Plano Geral de Ação de 2018, com o objetivo de avaliar a suficiência da organização institucional, da gestão orçamentária e do desempenho das competências legais da jurisdicionada.

DECISÃO Nº 1921/2019

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento do Relatório Final de Auditoria (e-doc D51BDA63-e); II - determinar à Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso - FUNAP/DF que: a) regulamente as atividades desenvolvidas pela Fundação, em especial (Achado 1): 1) a política de produção e comercialização; 2) a política de seleção dos internos para cursos profissionalizantes e/ou vagas de emprego; 3) o código de disciplina dos internos que trabalham nas oficinas e/ou dos reeducandos empregados; 4) a tabela de remuneração dos reeducandos empregados com critérios técnicos e objetivos para ocupação de vagas de trabalho intermediadas; 5) as diretrizes, os objetivos e as metas das ações desenvolvidas; 6) a minuta padrão de contrato de prestação de serviços firmado com organizações públicas ou privadas com utilização de mão de obra de reeducandos; 7) a definição, monitoramento e avaliação de planejamento estratégico organizacional; 8) os critérios técnicos e os objetivos para seleção de membros para o Conselho Deliberativo; b) adote providências com vistas a institucionalizar seus sistemas informatizados, de modo a (Achado 1): 1) garantir a integridade, confidencialidade e disponibilidade dos dados armazenados; 2) manter sob sua guarda e responsabilidade seus códigos-fonte; 3) viabilizar o desenvolvimento de novas funcionalidades e a realização de serviços de manutenção, se necessários; c) promova gestões junto à (Achado 1): 1) Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal - SEF/DF com vistas a viabilizar a emissão de Documento de Arrecadação - DAR avulso nos processos da Fundação que ensejem arrecadação de recursos privados; 2) Secretaria de Estado de Segurança Pública e Paz Social do Distrito Federal - SSP/DF com vistas a: 2.1) suprir as atividades de controle interno e ouvidoria da Fundação; 2.2) aprimorar a articulação institucional com esse órgão; d) adote medidas com vistas à composição de sua força de trabalho com servidores efetivos, valendo-se, por exemplo, de chamamento público de servidores lotados em outros órgãos do Governo do Distrito Federal, analogamente ao realizado no âmbito do Chamamento Público de Servidor nº 01/2016, publicado no DODF nº 156, seção 3, de 18.8.2016 (Achado 1); e) abstenha-se de utilizar como limite para dispensa de licitação o referido no art. 24, § 1º da Lei nº 8.666/93, tendo em vista que a FUNAP/DF não está formalmente qualificada como Agência Executiva nos termos do Decreto nº 2.487/98; (Achado 3); f) implante controles internos, à exemplo da utilização de checklist, para certificar o atendimento dos requisitos formais na instrução de processos administrativos de aquisição de bens e serviços, tais como a numeração sequencial de folhas, a existência de atesto e termo de recebimento, a identificação dos signatários dos documentos, entre outros requisitos (Achado 3); g) implemente ações com objetivo de planejar, monitorar, avaliar e controlar a execução das ações de ressocialização de presos realizadas diretamente pela Fundação, alcançando ao menos as seguintes medidas (Achado 4): 1) definição de objetivos, metas e indicadores de

desempenho para as ações de ressocialização; 2) implantação de sistemática informatizada de registro, controle e acompanhamento das ações de ressocialização desenvolvidas pela Fundação; 3) definição da capacidade instalada das oficinas de capacitação e profissionalização, assim como das necessidades para o pleno e efetivo funcionamento desses locais; h) adote providências para o cumprimento da Portaria VEP/TJDFT nº 003/18, mediante a substituição dos presos em trabalho externo que tenham progredido para o regime aberto de execução da pena (Achado 4); i) adote as medidas cabíveis para ampliar o quantitativo de vagas destinadas à capacitação profissional e ao trabalho interno, por meio de providências como (Achado 4): 1) utilização plena e continuada da capacidade instalada das oficinas de capacitação e profissionalização e dos equipamentos; 2) implantação de política institucionalizada de aquisição, manutenção e substituição dos equipamentos e insumos necessários ao funcionamento das oficinas de capacitação e profissionalização; 3) implantação de política institucionalizada de produção e comercialização dos itens desenvolvidos nas oficinas de capacitação e profissionalização; j) adote as medidas cabíveis para ampliar o quantitativo de vagas de trabalho externo, intermediadas pela Fundação, a fim de reduzir e/ou eliminar a permanência dos presos em listas de espera, a exemplo do resultado obtido na Penitenciária Feminina do Distrito Federal - PFDF (Achado 4); k) implante medidas para tornar regular e permanente a manutenção, a limpeza e a conservação dos espaços destinados às oficinas de capacitação e profissionalização e demais locais utilizados pela FUNAP/DF nas unidades prisionais (Achado 4); III - determinar à Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso - FUNAP/DF que, doravante, abstenha-se de realizar a execução financeira e orçamentária sem a observância das normas de Direito Financeiro aplicáveis, mormente, daquelas referentes à obrigatoriedade de utilização de Ordem Bancária para processamento de pagamentos (Achado 2); IV - determinar à Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal - SSP/DF que: a) adote providências para: 1) aprimorar a articulação com a FUNAP/DF, bem como o controle finalístico exercido sobre essa Fundação, em atenção ao disposto na Lei nº 7.533/86 e no Decreto nº 37.132/18 (Achado 1); 2) viabilizar a regulamentação e padronização de contratos de trabalho externo e da remuneração de presos do sistema prisional do Distrito Federal (Achado 1); 3) implementar oficinas de capacitação e profissionalização, a fim de atender à destinação prevista para os espaços construídos nos blocos novos do Centro de Detenção Provisória - CDP (Blocos VI e VII - e da Penitenciária Feminina do Distrito Federal - PFDF (Blocos VI e VII) (Achado 4); b) avalie, em conjunto com a FUNAP/DF, a conveniência de, por meio da SESIPE/SSP/DF, assumir integralmente a gestão das oficinas de capacitação e profissionalização, bem como a classificação de presos em trabalhos internos, em face do desempenho das unidades prisionais na realização dessas atividades mostrar-se superior ao da Fundação e devido ao baixo nível de governança da FUNAP/DF (Achado 4); c) atue de forma articulada com a FUNAP/DF na implantação de soluções capazes de aumentar a segurança do Centro de Internamento e Reeducação - CIR em razão da localização das oficinas sob gestão da FUNAP/DF na unidade prisional (Achado 4); V - recomendar à Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso - FUNAP/DF que: a) institua e execute cronograma regular e periódico de eventos de capacitação para seus servidores acerca dos aspectos legais e operacionais de atividades meio e finalísticas desenvolvidas na Fundação (Achado 1); b) antecipe-se a eventuais situações de escassez de crédito orçamentário, promovendo gestões junto aos órgãos de planejamento do Governo do Distrito Federal para viabilizar, tempestivamente, a concessão de créditos adicionais (Achado 2); c) realize gestões junto a (Achado 4): 1) entidades com finalidades similares a fim de verificar a possibilidade de assinatura de convênio com objetivo de compartilhamento ou cessão dos sistemas informatizados utilizados para controle de suas atividades, como por exemplo a Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel - FUNAP/SP; 2) entidades federais, estaduais, distritais e/ou da iniciativa privada, com vistas à ampliação do quantitativo de vagas em cursos de

capacitação e profissionalização, trabalho interno e externo, como por exemplo o Departamento Penitenciário Nacional - Depen; VI - autorizar a **audiência**, em autos apartados, dos responsáveis indicados na Tabela 9 do Relatório Final de Auditoria, com fundamento no art. 43, II da Lei Complementar nº 1/94, para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada na Tabela 8 do mesmo Relatório, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso II, da LC nº 01/94 (Achado 2); VII - determinar à Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso - FUNAP/DF e à Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal - SSP/DF que, no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhem ao Tribunal relatório detalhado acerca das medidas adotadas a fim de cumprir as deliberações acima; VIII - indeferir os pedidos de prorrogação de prazo e de cópia dos autos que foram solicitados, respectivamente pela Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso - FUNAP/DF (edoc 42528F3E-c) e pelo Sr. Daniel da Silva Oliveira Junior (edoc 31B87B85-c), dando ciência aos requerentes; IX - encaminhar cópia do Relatório Final de Auditoria, do relatório/voto do Relator e desta decisão: a) à Secretaria de Contas deste Tribunal, a fim de apurar a repercussão das falhas evidenciadas no relatório final de auditoria nas contas anuais da FUNAP/DF, exercício 2017; b) à Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso - FUNAP/DF, à Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal - SSP/DF e à Comissão de Segurança da Câmara Legislativa do Distrito Federal; X - autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública - SEASP, para adoção das medidas cabíveis.

Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPJTCDF, Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA.

SALA DAS SESSÕES, 06 de Junho de 2019

Sandro Cunha Coelho
Secretário das Sessões em Exercício

Anilcéia Luzia Machado
Presidente