

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

## Unidade Auditada: DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL - DEPEN

Exercício: 2012

Processo: 08016002942201398

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201306202

UCI Executora: SFC/DSSEG - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Justiça e Segurança Pública

### Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201306202, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo (a) DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL – DEPEN, que agrega as Unidades Jurisdicionadas CEF/DEPEN e Fundo Penitenciário Nacional.

### 1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 23/04/2013 a 11/06/2012, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames, à exceção do atendimento parcial à solicitação de processos de Contratos de Repasse selecionados para amostra de exames de auditoria, conforme relatado em item específico do relatório agregado da UG 200321 CEF/DEPEN, configurando descumprimento do art. 26 da Lei 10.180/2001.

### 2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-119/2012 e 124/2012.

#### 2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item considerou-se as seguintes questões de auditoria: (i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência? (ii) As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012, da DN TCU nº 124/2012 e da Portaria-TCU nº 150/2012?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.

A partir dos exames referente ao Processo nº 08016.002942/2013-98, referente ao Departamento Penitenciário Nacional-DEPEN/MJ, que agrega as informações sobre a gestão da Unidade CEF/DEPEN e do Fundo Penitenciário Nacional-FUNPEN, concluiu-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2012. Além disso, as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012 e 124/2012 e da Portaria-TCU nº 150/2012, exceto por informações indevidamente acrescentadas ou omitidas no Relatório de Gestão, que não prejudicaram a avaliação dos atos de gestão.

As informações indevidamente acrescentadas no Relatório de Gestão se relacionam ao Quadro 10.1.3.1 – “Relatório de cumprimento das recomendações do OCI”, que apresentou informações referentes a Solicitações de Auditoria, porém não fazem referência a recomendações expedidas pela CGU; bem como à omissão de valores, no Quadro 7.2.3.1 – “Discriminação dos Bens Imóveis de Propriedade da União sob responsabilidade da UJ”. Posteriormente a UJ apresentou as informações ausentes e solicitou que fossem desconsideradas aquelas inseridas indevidamente.

#### 2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, no que tange a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos alcançados pela Unidade no exercício de 2012, formularam-se as questões de auditoria: (i) Os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas ou pactuadas para o exercício, foram cumpridos?

Para a investigação das questões de auditoria definidas, foi utilizada como estratégia metodológica a análise documental das ações de maior materialidade da Unidade Jurisdicionada – UG 200333, 200323, 200324, 200321 (responsáveis por 96,03% da despesa empenhada e 72,13% da despesa liquidada). Em relação à Unidade Orçamentária 30907, os indicadores são respectivamente 94,4% e 69,90%.

Nesse contexto, o resultado dos exames evidenciou a seguinte situação:

UO 30907 – Fundo Penitenciário Nacional - FUPEN	
Programa: 2070 - Segurança Pública com Cidadania	
Ação	Meta Financeira

	Fixação (Dotação) (RS)	Execução (Empenhada) (RS)	Liquidada (RS)	Liquidada/Fixação (%)
2316 - Serviço Penitenciário Federal	31.000.000,00	21.774.248,91	15.951.605,45	51,46%
	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho		Providências Adotadas	
	Fatores decorrentes do estágio da despesa, como processo de liquidação de faturas.		Realização do processo de pagamento para as despesas dos últimos meses de 2012.	
8914 - Apoio à construção de estabelecimentos penais estaduais	Fixação (Dotação) (RS)	Execução (Empenhada) (RS)	Liquidada (RS)	Liquidada/Fixação (%)
	488.617.299,00	361.911.600,00	1.203.934,82	0,25%
	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho		Providências Adotadas	
Imprevisibilidade de alguns valores de contratos, economia de recursos, contingenciamento do Governo.		A unidade considerou que o não cumprimento da meta não significou ineficácia na execução das ações.		
8916 - Modernização e aparelhamento de estabelecimentos penais das unidades da federação	Fixação (Dotação) (RS)	Execução (Empenhada) (RS)	Liquidada (RS)	Liquidada/Fixação (%)
	17.030.000,00	9.415.769,21	850.000,80	4,99%
	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho		Providências Adotadas	
Limite orçamentário insuficiente, contingenciamento, interstício de estágios da despesa.		A unidade explica que não possui responsabilidade pelos fatores externos de limite orçamentário e contingenciamento.		

UO 30907 – Fundo Penitenciário Nacional - FUPEN				
Programa: 2070 - Segurança Pública com Cidadania				
Ação	Meta Física			
	Descrição	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
2316 - Serviço Penitenciário Federal	Preso Mantido (un)	832	599	72%
	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho		Providências Adotadas	
	Alcance razoável		A meta não foi atingida em 100% porque, segundo o art. 11 da lei 11.671, deve haver uma margem de segurança na lotação das unidades.	
Ação	Meta Física			
	Descrição	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
8914 - Apoio à construção de estabelecimentos penais estaduais	Vaga contratada (un)	6.668	16.631	249,42%
	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho		Providências Adotadas	
	Meta Superada		02 (dois) Chamamentos Públicos, estabelecendo prazos à Unidade Federativa para apresentação de propostas.	
Ação	Meta Física			
	Descrição	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
8916 - Modernização e aparelhamento de estabelecimentos penais das unidades da federação	Estabelecimento público apoiado (un)	54	87	161,11%
	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho		Providências Adotadas	
	Meta Superada		Reaparelhamento os órgãos de administração penitenciária por meio de aquisição direta de veículos cela, contemplando todos os entes federados e o Sistema Penitenciário Federal, bem como continuidade de convênios já formalizados	

Por meio da análise dos quadros acima, percebe-se que a unidade atingiu ou superou suas principais metas físicas mesmo sem ter executado a totalidade dos recursos orçamentários disponíveis. A princípio, tal fato indica a eficiência na gestão dos recursos. Entretanto, vale tecer algumas considerações acerca da efetividade das metas físicas e financeiras, principalmente em relação à ação 8914, Apoio à construção de estabelecimentos penais estaduais.

Primeiramente, faz-se necessário citar que a ação possui dotação atual de R\$ 488.617.299,00, da qual R\$ 339.194.543,60 foi descentralizada para a Unidade Gestora 200321 - CEF - DEPEN. Ou seja, a maior parte da ação é executada de forma descentralizada, por intermédio da Caixa Econômica Federal, mediante a transferência de recursos para que os Estados contrataram empresas construtoras de penitenciárias.

Então, pela análise da eficácia da meta física, tem-se que houve o alcance de 249% do valor fixado para vagas contratadas, e pela análise da meta financeira segundo a despesa

empenhada, tem-se o alcance de 74% (R\$ 361.911.600,00/ R\$ 488.617.299,00).

Com a grande superação da meta física e o cumprimento regular da meta da despesa empenhada, seria esperada uma melhora no indicador atrelado à ação, *déficit de vagas* (considerando-se um aumento normal no número da população carcerária). Isso porque o cumprimento e superação das metas devem indicar o alcance da Iniciativa em que a ação está vinculada: Iniciativa 03E9 - Humanização do sistema carcerário pela implementação de ações de redução do déficit de vagas.

Porém, conforme demonstrado neste relatório, no item 3 – avaliação dos indicadores utilizados, concluiu-se que o déficit de vagas apresenta um aumento constante.

Logo, pode-se afirmar que as metas atuais não direcionam as atividades da administração para o atingimento dos objetivos da ação. Assim, uma alternativa para a meta física seria “vaga criada” ao invés de “vaga contratada”, pois o alcance desta implicaria na redução direta do déficit de vagas considerando-se o aumento normal da população carcerária.

Da mesma forma, a realização da meta financeira segundo o critério da despesa empenhada não leva diretamente à redução do déficit de vagas. Isso porque a despesa é empenhada antes do procedimento licitatório para construção de presídios. Assim, tal meta financeira não considera os problemas que podem ocorrer durante a licitação e a execução de obras, e pode ser considerada um sucesso mesmo que não haja o início de obra alguma ou mesmo de licitação. Então, a meta financeira mais adequada é aquela que considera a despesa liquidada, pois após esta é que se verifica o adimplemento de condição para pagamento, ou seja, a construção do presídio e a efetiva criação de vagas.

Para verificação da coerência da relação Finalidade da Ação x Objeto do Gasto, foi objeto de verificação a materialidade/relevância das despesas realizadas de acordo com as ações que suportaram seus gastos. Com isso, observou-se que para a ação 2316 – Serviço Penitenciário Federal, as principais despesas foram relativas a serviços gerais, como limpeza e manutenção predial, e a serviços telefônicos. Sobre a ação 8914 – Apoio à construção de estabelecimentos penais estaduais, as principais despesas foram compostas por descentralizações para secretarias estaduais de segurança, como Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado do Ceará e Secretaria de Estado e Justiça de Rondônia. Quanto à ação 8916- Modernização e aparelhamento de estabelecimentos penais das unidades da federação, a principal despesa foi para aquisição de veículos-cela. Assim, com base no exame sobre a amostra, pode-se concluir que houve coerência na relação Finalidade da Ação x Objeto do Gasto.

Acerca dos controles internos administrativos, constatou-se que a execução daqueles relacionados à avaliação de resultados é iniciada com a instituição de um formulário de planejamento inicial dos projetos, que é utilizado como Termo de Abertura, e é instituído pela Assessoria de Projetos vinculada ao Diretor-geral do DEPEN. Tal projeto é inserido na ferramenta GEPNET, sistema informatizado do Ministério da Justiça para monitoramento e acompanhamento de projetos, e é acompanhada pela Assessoria mencionada. Dessa forma, há a definição dos papéis a serem desempenhados pelos responsáveis e colaboradores do processo.

Sobre os mecanismos para identificar as fragilidades e potenciais riscos no desempenho dos processos relacionados à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, o DEPEN criou uma sistemática para controle dos indicadores de eficiência que é utilizada para avaliação da gestão. Como exemplo de indicadores utilizados, pode-se citar: Aprovar projeto arquitetônico; Acompanhar a execução do contrato de repasse e Definir projetos de convênio de alternativas penais. Outra medida detectada foi a elaboração do planejamento estratégico em 2012 pela Assessoria de Projetos do DEPEN. Com isso, adicionada às metas para o ciclo 2012-2015 do PPA, o DEPEN elaborou uma árvore de indicadores, que permite o acompanhamento da eficiência, eficácia e efetividade de suas políticas públicas. Atrelado a essa árvore há um painel de controle que deve ser acompanhado sistematicamente nos níveis operacionais e gerenciais, além de ser controlado mensalmente pela liderança do DEPEN. Dessa forma fica viabilizada a ponderação das distintas opções normativas à luz dos resultados da avaliação de risco, o que permite a criação de programas, como o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, com base em relatórios estatísticos. Com todas essas medidas e controles, conclui-se que há a seleção e aplicação das possíveis medidas de controle apropriadas, incluídas as medidas regulamentares para gerenciamento do risco.

Outra verificação foi quanto ao fluxo de informações e opiniões sobre os riscos entre os responsáveis por avaliá-los, gerenciá-los e outras partes interessadas. Para isso verificou-se que 17 processos de trabalho do DEPEN possuem fluxogramas, manuais e procedimentos operacionais padrões, que foram criados após trabalho de mapeamento e replanejamento de processo, em 2013. Outra ferramenta que contribui com o fluxo de informações, conforme citado anteriormente, é o GEPNET, que é acompanhada pela Assessoria de Projetos. Com essas informações, percebe-se que há indicadores de gestão monitorando o processo e que o GEPNET, juntamente com os indicadores, permitem que as ocorrências relacionadas aos resultados quantitativos e qualitativos sejam repassadas à alta administração e respondidas. As recomendações da CGU são acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanentes – PPP da CGU, e as deliberações do TCU são atendidas e monitoradas por cada Diretoria por intermédio de planilhas de controle.

Ante o exposto, conclui-se, a partir das amostras auditadas, que os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas, foram cumpridos, com as ressalvas acerca da efetividade desses parâmetros. Sobre as metas financeiras, sob a perspectiva da despesa empenhada, foi parcialmente cumprida, em relação à despesa liquidada, ficaram consideravelmente abaixo do fixado (Ações 8914 e 8916, com execução de 0,25% e 4,99%). Conforme explicação da Unidade Jurisdicionada, os motivos para a falta de alcance da meta financeira foram fatores fora de seu controle, como limite orçamentário e contingenciamento.

### 2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Com a finalidade de avaliar os indicadores instituídos pelo DEPEN para aferir o desempenho de sua gestão, presentes no Relatório de Gestão de 2012, bem como atender ao estabelecido pela Corte de Contas por meio da Decisão Normativa nº 124/2012, buscou-se identificar se os indicadores atendem aos seguintes critérios: i) completude (capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão); ii) comparabilidade (capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas); iii) confiabilidade (confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reprodutível por outros agentes, internos ou externos à unidade); iv) acessibilidade (facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral); v) economicidade (razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade).

Resalta-se que a metodologia adotada pela equipe de auditoria foi baseada em análise documental, mediante solicitação de informações à Unidade acerca dos indicadores instituídos para aferir o desempenho da gestão no exercício de 2012.

Não houve amostra para a área de gestão de Pessoas, uma vez que o DEPEN informou no Relatório de Gestão, no item 6.1.7 - Indicadores Gerenciais Sobre Recursos Humanos, que:

*“Embora haja controle dos fatores Absenteísmo, Acidentes de Trabalho e Doenças Ocupacionais, Rotatividade (turnover), Educação Continuada, Disciplina e Aposentadoria versus reposição do quadro, não há no DEPEN uma sistematização de forma a transformar estes dados em índices que possam subsidiar decisões em gestão de recursos humanos.*

*Há a previsão, para o próximo exercício, de realizar um grupo de trabalho para iniciar os estudos dos fatores que impactam nos índices mencionados e implementar programas efetivos com o intuito de mitigar os índices que se apresentarem deficitários.”*

O DEPEN apresentou no Relatório de Gestão 10 indicadores, sendo todos relacionados aos macroprocessos finalísticos:

1. Déficit de vagas
2. Índice de Óbitos da População Carcerária
3. Índice de Enfermidades Críticas da População Carcerária (HIV, Tuberculose, Pneumonia, Hepatite, Drogas)
4. Índice de Presos Envolvidos em Atividades de Trabalho
5. Remição de Dias por Atividades de Trabalho
6. Índice de Presos Envolvidos em Atividades de Educação
7. Índice de presos analfabetos
8. Remição de Dias por Atividades de Estudo
9. Índice de Redução do Encarceramento
10. Índice de Reiteração Criminosa dos Sujeitos às Intervenções não Privativas de Liberdade

Com objetivo de responder às questões de auditoria, foi analisado o indicador “Déficit de vagas”, sendo este indicador da área de gestão estratégica, bem como também é utilizado no PPA para o Programa: 2070 - Segurança Pública com Cidadania, para o qual foi elaborada análise complementar no item 4, com ênfase nos resultados.

Indicador	Fórmula de Cálculo	Finalidade	Unid. de Medida	Periodicidade	Fonte de Coleta	Meta Dez 2014	Resultado Atual Jun2012
Déficit de vagas	(Nº de vagas) – (Nº total de presos)	Medir o déficit de vagas no sistema prisional	Nº de Vagas	Semestral	Infopen	238.000 vagas	240.503 vagas

O indicador “Déficit de vagas” visa aferir o déficit de vagas no Sistema Penitenciário levando em consideração as vagas disponibilizadas em comparação com a população carcerária em dado período. Desta forma, entende-se como adequada a capacidade deste indicador de representar a situação que a UJ pretende medir, bem como de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão (completude e validade), uma vez que o DEPEN adotou como meta principal de sua gestão a redução do déficit de vagas no sistema penitenciário nacional.

A aferição do indicador é feita a partir dos dados inseridos pelos Estados no Sistema de Informações Penitenciárias – INFOPEN, gerenciado pelo DEPEN para a integração dos órgãos de administração penitenciária de todo Brasil. Desta forma, a metodologia para coleta, processamento e divulgação pode ser reaplicável por outros agentes, internos ou externos ao DEPEN, desde que tenham acesso aos dados, demonstrando a auditabilidade do indicador. Ao dispor o DEPEN de um sistema específico para registro das informações penitenciárias, a capacidade do indicador em proporcionar medição ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas (comparabilidade), é atendida. De igual modo, o indicador atende ao critério da economicidade, tendo em vista a razoabilidade dos custos de obtenção deste em relação aos benefícios gerados, uma vez que ao utilizar os dados do INFOPEN, praticamente não há custos específicos para cálculo do indicador.

Quanto à facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e compreensão dos resultados pelo público em geral (acessibilidade e compreensão), entende-se que o indicador é de fácil compreensão, sendo seus valores resultados de cálculos matemáticos elementares, bem como tem boa acessibilidade, uma vez que ao acessar o endereço eletrônico “portal.mj.gov.br/depem”, na aba “informações Infopen”, no link “InfoPen - Estatística”, os cidadãos tem acesso a todos os dados desde o exercício de 2005, separados por Estado ou consolidados para todo o Brasil.

O Quadro abaixo apresenta o resumo da avaliação da equipe em relação ao indicador analisado:

Nome do Indicador	Completude	Comparabilidade	Acessibilidade	Confiabilidade	Economicidade
Déficit de vagas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

#### 2.4 Avaliação dos Indicadores dos Programas Temáticos

A Lei nº 12.593/2012, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015, Anexo I, adotou como referência a data de 31/12/2010 e índice de 197.976 para o indicador “Déficit de vagas no Sistema Penitenciário e Criminal”, bem como a meta de reduzir o déficit carcerário em 8% para o período 2012-2015. Entretanto, este déficit tem aumentado, conforme se verifica dos dados dispostos no [InfoPen – Estatística](#):

	2010 junho	2010 dezembro	2011 junho	2011 dezembro	2012 junho
<b>População carcerária</b>	494.237	496.251	513.802	514.582	549.577
<b>Nº de vagas</b>	299.587	298.275	291.990	295.413	309.074
<b>Déficit de vagas</b>	194.650	197.976	221.812	219.169	240.503

Segundo o DEPEN a situação resulta da morosidade no andamento dos processos relativos a contratos de repasse pelos Estados. Como medida, a Unidade lançou o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, no qual estabelece metas de eliminar o déficit em estabelecimentos prisionais femininos e reduzir o número de presos em delegacias de polícia. Para tanto, estima destinar, no período de 2012 a 2014, o montante de R\$ 1.100.000.000 (um bilhão e cem milhões de reais) para a geração de 42.500 (quarenta e duas mil e quinhentas) vagas, prioritariamente quanto a projetos de cadeias públicas.

O DEPEN informou, ainda, que em 2012 a fiscalização do contrato de prestação de serviços celebrado com a Caixa Econômica Federal tornou-se mais efetiva, resultando, inclusive, no cancelamento de 26 contratos com várias unidades federativas do país, sendo alguns datados de 2005, sem sequer haver autorização da Caixa para o início do procedimento licitatório.

Outra medida de destaque é a elaboração pelo DEPEN de projeto-padrão ou referência para doação dos estados, de forma a suprir lacuna associada à dificuldade dos entes federados em elaborar projetos.

No entanto, entende a Unidade que a redução do déficit carcerário é um problema complexo, que não depende apenas de atitudes do Ministério da Justiça e do DEPEN. Também envolve alternativas penais, decisões de âmbito judicial, estudos e medidas relacionadas à revisão de códigos e leis, tais como a Lei de Execuções Penais (L.E.P.) e o Código Penal (CP), dentre outros fatores.

O Relatório de Gestão informa que foram geradas, no total, 13.661 vagas em 2012 frente a um aumento da população carcerária estimado em 19.712 pessoas, conforme tabela:

População carcerária estimada			
2011	2012	2013	2014
514.582	534.294	554.761	576.012

Caso persista a evolução dos quantitativos do sistema prisional da forma como está estimada, verifica-se que dificilmente será possível reduzir o déficit carcerário a longo prazo, uma vez que demandaria, em princípio, a criação de mais de 20.000 vagas por ano apenas para manter o déficit atual. Acrescenta-se ainda que das 13.661 vagas geradas em 2012, apenas 3.296 (24%) foram geradas com apoio do DEPEN/MJ, com recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), o que demonstra a dependência da gestão de outros órgãos, principalmente dos Estados, para atingimento das metas propostas no PPA para o Programa 2070 – Segurança Pública com Cidadania.

#### 2.5 Avaliação da Gestão de Pessoas

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item considerou-se as seguintes questões de auditoria: (i) A gestão de pessoas possui processos de trabalho que buscam a adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições? (ii) O(s) setor(es) responsável(is) observou(aram) a legislação aplicável à remuneração, cessão e requisição de pessoal? (iii) Os registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios (foco no SIAPE) estão sendo lançados de forma tempestiva e possuem qualidade suficiente ao nível de sensibilidade inerente ao assunto? (iv) O(s) setor(es) responsável(is) observou(aram) a legislação aplicável à admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões? (v) Os registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios (foco no SISAC) estão sendo lançados de forma tempestiva e possuem qualidade suficiente ao nível de sensibilidade inerente ao assunto?

A metodologia da equipe de auditoria foi diferenciada conforme o item. Quanto à força de trabalho foi realizada a confirmação das informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade com a subsequente análise. Quanto à remuneração de pessoal estatutário (ativos, inativos e pensionistas) foi realizada uma análise censitária no SIAPE a partir de ocorrências pré-estabelecidas (cruzamento entre os registros no SIAPE e a legislação de pessoal das unidades); essas ocorrências foram verificadas junto ao gestor durante a gestão de 2012. Quanto aos registros de admissão, aposentadoria, reforma ou pensão, foi realizado cruzamento de registros entre os sistemas SIAPE e SISAC.

#### Força de Trabalho

Com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2012 verificou-se que o quadro de pessoal do DEPEN estava assim constituído no final do exercício de 2012:

Tipologias dos Cargos	Lotação		Ingressos no Exercício	Egressos no Exercício
	Autorizada	Efetiva		
1. Servidores em Cargos Efetivos (1.1+1.2)	1729	1016	4	53
1.1. Membros de poder e agentes políticos	N/A	N/A	N/A	N/A
1.2. Servidores de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	1729	1016	4	53
1.2.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão	1.715	1002*	3	48
1.2.2. Servidores de carreira em exercício descentralizado	1	1	0	0
1.2.3. Servidores de carreira em exercício provisório	N/A	0	0	0
1.2.4. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	13	13	3	5
2. Servidores com Contratos Temporários	N/A	N/A	N/A	N/A
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	23	23	5	3
4. Total de Servidores (1+2+3)	1752	1039	9	56

Fonte: Relatório de Gestão

Da análise das informações prestadas no Relatório de Gestão nota-se que a Unidade não possui quantidade significativa de servidores cedidos e que adota a política de requisição de servidores de outros órgãos para complementação de mão de obra.

Resalta-se que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão autorizou a realização de concurso público para o provimento de 138 cargos do quadro de pessoal do Ministério da Justiça, destinados ao Departamento Penitenciário Nacional, conforme Portaria nº 519, de 31 de outubro de 2012.

Tipologia do cargo	Quantidade de Servidores por Faixa Etária				
	Até 30 anos	De 31 a 40 anos	De 41 a 50 anos	De 51 a 60 anos	Acima de 60 anos
1. Provimento de Cargo Efetivo	321	502	116	14	2
1.2. Servidores de Carreira	321	502	116	14	2
2. Provimento de Cargo em Comissão	18	52	11	2	3
2.2. Grupo Direção e Assessoramento Superior	15	40	11	2	3
2.3. Funções Gratificadas	3	12	0	0	0
3. Totais (1+2)	339	554	127	16	5

Fonte: Relatório de Gestão 2012

Da análise do perfil etário da força de trabalho UJ, verifica-se que aproximadamente 86% dos servidores possuem até 40 anos de idade e apenas 1,7% estão na faixa acima de 50 anos. Dessa forma, é possível inferir que, nos próximos anos, a redução da força de trabalho por conta de aposentadorias não deverá provocar impacto significativo sobre o efetivo do DEPEN.

#### Remuneração de pessoal à luz da legislação e Sistema Contábil (SIAPE/SIAFI)

Para verificação da conformidade dos pagamentos e da concessão de aposentadoria, reforma e pensão foram realizadas as seguintes análises a partir do Acompanhamento Permanente da Gestão durante 2012:

Descrição da ocorrência	Quant. de servidores relacionados	Quant. de ocorrências acatadas totalmente pelo gestor	Quant. de ocorrências pendentes de regularização
Servidores com desconto de faltas ao serviço na folha, sem o respectivo registro no cadastro.	06	05	01
Servidores com parcela de devolução ao erário interrompida ou prazo e/ou valor alterados - Servidor.	08	06	02
Servidores com devolução do adiantamento de férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido.	08	05	03
Total	22	16	06

Fonte: SIAPE.

A extração de dados relacionou quais servidores estariam vinculados a situações a princípio identificadas como impróprias, as quais foram objeto de questionamento à Unidade, conforme apresentado no quadro anterior.

Observou-se que em geral o DEPEN vem observando a legislação aplicável no tocante aos pagamentos dos servidores ativos, aposentados e pensionistas. Os demais registros pendentes de regularização deverão ser monitorados no decorrer dos trabalhos de acompanhamento permanente de gestão da Unidade.

#### Sistema Corporativo (SISAC)

Não foram identificadas inconsistências nos registros de atos de admissão e concessão de aposentadoria e pensão emitidos no exercício de 2012. Todavia, não foi possível atestar o efetivo cumprimento dos prazos definidos no art. 7º da IN/TCU n.º 55/2007 para o cadastramento de atos de pessoal.

#### Controles Internos Administrativos

Dentre as principais fragilidades verificadas destacam-se: inexistência de avaliação de riscos, pois a UJ não possui metodologia definida e formalizada para a identificação de pontos críticos relacionados à gestão de pessoas; ausência de procedimentos de controle para redução ou administração de riscos relacionados à área de pessoal, bem como ausência de mecanismos de informação e comunicação, tais como indicadores para a gestão de pessoas.

## 2.6 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, consideram-se as seguintes questões de auditoria: os Controles Internos Administrativos relacionados à gestão das transferências da UJ estão instituídos de forma: (i) a identificar o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos? (ii) a identificar gargalos na análise à prestação de contas dos convenientes ou contratados? (iii) a identificar dificuldades na execução do planejamento para a fiscalização da execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das Transferências Voluntárias vigentes durante a gestão de 2012. Utilizou-se amostragem não probabilística para selecionar 2 (dois) processos de formalização de convênios e 4 (quatro) processos de formalização de Contrato de Repasse para avaliação.

Ressalta-se que conforme consta da Nota de Auditoria nº 201306206/01 – CGU-PR, a documentação referente aos processos de Contrato de Repasse foi encaminhada pela unidade de modo incompleto. Logo, a emissão de opinião acerca da gestão de transferências efetuadas por meio de contratos de repasse, que é realizado em parceria com a Caixa Econômica Federal, ficou prejudicada, haja vista a limitação de tempo para execução dos trabalhos. Portanto, a amostragem reduziu-se a avaliação apenas dos processos de formalização dos 2 (dois) convênios.

Para a análise das prestações de contas, considerou-se a situação das prestações de contas registradas no SICONV na situação de “Prestação de Contas Enviadas para Análise” e “Aguardando Prestação de Contas”, e ainda, as transferências voluntárias no SIAFI na situação de “Valor a Aprovar”, e “Valor a Comprovar”, cujas vigências encontravam-se expiradas.

### Objetivo do Convênio

Quantidade total de transferência no exercício	Volume de recursos total de transferência no exercício (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectado alguma irregularidade
155	587.834.475,74	2	359.413,50	1	255.000,00

Durante os exames, a Unidade demonstrou que possui mecanismos para fiscalizar e acompanhar os objetivos definidos nos respectivos instrumentos celebrados, destacando-se a utilização de procedimentos de controle que exigem dos convenientes envio de relatórios para o monitoramento trimestral da execução das metas do Plano de Trabalho. O principal motivo para o não alcance do objetivo do convênio avaliado foi a não execução do objeto do Plano de Trabalho, por parte do órgão conveniente, dentro do prazo de vigência da avença. Ressalta-se que os resultados dos exames resultaram de amostragem não probabilística, a qual não possibilita a extrapolação das conclusões obtidas a partir dos processos analisados para o universo das transferências realizadas pela unidade no exercício em análise.

### Fiscalização física e presencial

Quantidade de Transferências vigentes no exercício	Quantidade de Transferências em que havia a previsão de fiscalização	Quantidade de Transferências que foram fiscalizadas de forma física e presencial
155	9	9

Fonte: Informações prestadas pela UJ.

Observou-se a ausência de procedimentos de avaliação de riscos na definição do planejamento das fiscalizações físicas e presenciais dos objetos das avenças celebradas. A Unidade informou que em 2012 a priorização de monitoramento “in loco” deu-se principalmente em razão do tempo de celebração dos convênios, demonstrando que não se utilizou de procedimentos de avaliação de riscos para definir o planejamento das fiscalizações físicas e presenciais dos objetos das avenças celebradas.

### Prestação de Contas

Qtde total de transf. vigentes no exercício (A+B+C+D+E)	Qtde de transf. com a situação “aguardando prestação de contas” (*) inclusive transf. sem prazo expirado (A)	Qtde de transf. com a situação “prestação de contas em análise” (B)	Qtde de transf. com a situação “aprovadas” (C)	Qtde de transf. com a situação “desaprovadas” (D)	Qtde de transf. cujas contas estão na situação “omissão de prestar contas” (E)	Qtde de TCE instauradas (x)
155	122	31	1	0	1	0

Fonte: Informações apresentadas pela UJ.

### Avaliação das Prestações de Contas

Quantidade de Prestação de Contas Vigentes	Quantidade de Prestação de Contas Avaliadas	Quantidade de Prestação de Contas em que fora detectada irregularidade pela equipe
46	1	0

Nos convênios firmados sob a égide do Decreto nº 6.170/2007, e da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, foram examinados os que estavam nas condições de “expirados a aprovar” (onde houve a prestação de contas pelo conveniente, mas a concedente incorreu em mora no exame da prestação de contas), e “vencidos”, sem prestação de contas e sem providências da Unidade concedente.

Por consequência, foi verificado que há um grande passivo de convênios na situação a aprovar, indicativo de recebimento de prestação de contas sem a emissão de relatório técnico. Existem ao todo, no âmbito da Unidade, 126 (cento e vinte e seis) prestações de contas de convênios na situação contábil “a aprovar” que estão em processo de análise na Unidade.

Sob outro aspecto, encontraram-se convênios com relatório técnico concluído, estando pendentes de ações visando à instauração de tomadas de contas especiais ou de conclusão dessas, quando instauradas. A não adoção dessas providências no prazo máximo de cento e oitenta dias caracteriza grave infração à norma legal, sujeitando a autoridade administrativa federal competente omissa à imputação das sanções cabíveis, incluindo a responsabilidade solidária no dano identificado.

Em relação às transferências vigentes, a Unidade demonstrou que está envidando esforços para a avaliação tempestiva das prestações de contas, consoante ao prazo de noventa dias estabelecido no art.76 da Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, evitando o aumento do passivo das transferências voluntárias na situação “a aprovar”.

### Controles Internos Administrativos da Gestão de Transferências (estrutura de pessoal e tecnológica)

Entre as fragilidades dos controles internos administrativos, evidenciadas durante os exames, destacou-se a ausência de procedimentos de avaliação de riscos na definição do planejamento das fiscalizações físicas e presenciais dos objetos das avenças celebradas. Quanto à estrutura de pessoal, merece atenção a carência de profissionais técnicos nas áreas de avaliação, fiscalização e principalmente na área de análise das prestações de contas. Integram o corpo técnico da Coordenação de Prestação e Tomada de Contas da unidade, além das chefias, apenas 3 (três) analistas de prestação de contas e 1 (um) analista de tomada de contas especial, quantidade considerada insuficiente para atender toda a demanda da unidade, que possui um passivo acumulado de 126 (cento e vinte e seis) prestações de contas na situação "a aprovar" em processo de análise. Quanto aos recursos materiais disponíveis (computadores, veículos, espaço físico, mobiliário, equipamentos de cinefotografia/locação/mediação, recursos financeiros para diárias e passagens) foram considerados razoavelmente suficientes. Como ponto positivo, destaca-se, a existência de normativos internos específicos e rotinas pré-estabelecidas na análise, fiscalização e avaliação das prestações de contas, reforçando o componente ambiente de controle.

## 2.7 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A análise dos processos licitatórios realizados pelo DEPEN/MJ no exercício de 2012 teve por objetivo avaliar a gestão de compras e contratações de acordo com as seguintes diretrizes: regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação; utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços; e qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações.

Nesse contexto, foram utilizados os critérios de materialidade, relevância e criticidade como metodologia para escolha da amostra, resultando em uma amostragem não probabilística, a qual não possibilita a extrapolação das conclusões obtidas a partir dos processos analisados para o universo das contratações realizadas pela Unidade no exercício em análise.

Nesse sentido, a quantidade e o montante contratados pela Unidade no exercício de 2012, conforme consulta realizada nos Sistemas SIASG e SIAFI, estão demonstrados na tabela a seguir:

### a) Licitação - Geral

Quantidade total Processos Licitatórios	Volume total de recursos dos processos licitatórios (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade
31	14.401.620,27	5	9.480.938,46	5	9.480.938,46

Fonte: SIASG

Da análise efetuada em 5 processos licitatórios executados na modalidade de Pregão Eletrônico foram identificadas impropriedades, na maioria relacionadas à formalização processual, quais sejam: aproveitamento parcial da concorrência de mercado; aceitação de propostas para fins de pesquisa de preços com valores não aceitáveis ou comprováveis, aceitação de proposta superior ao preço máximo admissível no pregão; exigência de prévio registro no SICAF para habilitação no certame licitatório; ausência de estudos e laudos que justifiquem as especificações e quantitativos discriminados no Termo de Referência; ausência de garantia financeira da empresa contratada; execução de contrato sem apresentação de certificados de capacitação da mão de obra; e falhas na comprovação de recolhimento de tributos pela empresa contratada.

### b) Dispensa de Licitação

Quantidade total Dispensas	Volume total de recursos de dispensas (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade
16	254.849,98	1	100.000,00	1	100.000,00

Fonte: SIASG

Na única contratação analisada resultante de dispensa, a qual representou 39% da execução nessa sistemática, identificou-se, somente, a ausência de comprovação, nos autos, da prestação de garantia do contrato.

### c) Inexigibilidade de Licitação

Quantidade total Inexigibilidades	Volume total de recursos de dispensas (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade
20	260.335,62	3	84.320,00	2	70.390,00

Fonte: SIASG

Quanto às contratações resultantes de inexigibilidade, verificou-se, em 2 dos 3 processos analisados, a ausência nos autos dos certificados de participação no curso de capacitação contratados.

### d) Compras sustentáveis

Não houve amostra específica para verificação da utilização de critérios de sustentabilidade ambiental, sendo que a análise se limitou à verificação dos critérios presentes nos Termos de Referência, Edital e Contratos, dos processos selecionados. A adoção dos critérios de sustentabilidade foi evidenciada nas especificações do objeto para aquisição de veículos celta para transporte de presos bem como em item específico do Termo de Referência para aquisição de combustíveis. Portanto, pode-se concluir que o DEPEN/MJ tem considerado os critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições de bens e serviços.

### d) Controles Internos Administrativos da Gestão de Compras

A avaliação quanto à estrutura de controles internos da Unidade Jurisdicionada com vistas a garantir a regularidade das contratações foi realizada e encontra-se consignada na análise presente no item 5 – avaliação dos controles internos deste relatório.

Chama-se a atenção para a ausência de garantia financeira da empresa contratada, falha encontrada em 3 dos 9 processos analisados, demonstrando a necessidade de atuação pontual da UJ no procedimento de controle interno utilizado para evitar este tipo de ocorrência.

Face ao exposto, a análise da amostra permite concluir pela adequação parcial dos procedimentos adotados pelo DEPEN/MJ nos certames analisados, com relação à regularidade dos procedimentos de contratação, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos controles internos aos ditames legais, com vistas a conseguir maior aderência às disposições contidas na Lei nº 8.666/93.

## 2.8 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

Com vista a atender ao estabelecido pelo Tribunal de Contas da União, no que se refere à avaliação da gestão dos cartões de pagamento do governo federal, formularam-se as seguintes questões de auditoria: i) os cartões de pagamento foram instituídos e estão sendo utilizados em consonância com as disposições dos Decretos nºs 5.355/2005 e

6.370/2008? ii) a estrutura de controles internos administrativos garante o regular uso dos cartões de pagamento? iii) estão definidos em normativos internos os responsáveis pelo acompanhamento (concessão, fiscalização e prestação de contas) do CPGF? iv) existe avaliação de risco para as entidades beneficiárias (em função da finalidade (viagens, sigilosas, pequeno vulto) e modalidade do CPGF (saque ou fatura)? v) são adotadas medidas compatíveis com os riscos identificados (para os CPGF com risco maior existem procedimentos adicionais: são priorizados os gastos sigilosos e na modalidade saque)? vi) as prestações de contas do CPGF foram efetuadas tempestivamente e conforme a legislação? Em caso de identificação de inconformidades nas análises, houve a adoção de providências? vii) existem indicadores que possibilitem o gestor identificar fragilidades no processo? viii) o gestor atua no atendimento das determinações e recomendações anteriores?

Para responder às questões formuladas, foram utilizadas como estratégias metodológicas, isto é, como métodos de investigação, o uso de ferramenta corporativa da CGU que identifica as transações que necessitam de alerta ao gestor.

O resultado dos exames evidenciou a seguinte situação:

#### a) Uso do CPGF

A partir das extrações da ferramenta corporativa da CGU e dos exames realizados se elaborou o seguinte Quadro.

	Fatura	Saque
Quantidade e total de transações do Exercício	17	13
Volume e total recursos (R\$)	45.310,64	13.448,42
Quantidade avaliada	3	3
Volume de recursos avaliados (R\$)	2690,5	505,4
Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	0	0
Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade (R\$)	0	0

Dessa forma, observa-se que o tema CPGF é de baixa materialidade quando comparado ao tema Gestão de Compras.

## 2.9 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Não houve no exercício de 2012, por parte da UJ, atos de gestão relacionados ao item 10 – Avaliação de passivos assumidos pela UJ sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos - do Anexo IV da DN TCU nº 124/2012.

## 2.10 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Não houve no exercício de 2012, por parte da UJ, atos de gestão relacionados ao item 11 – “Avaliação objetiva sobre a gestão de tecnologia da informação (TI)” do Anexo IV da DN TCU nº 124/2012.

## 2.11 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item considerou-se as seguintes questões de auditoria (i) Existe estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar bens imóveis da União, próprios ou locados de terceiros, que estejam sob responsabilidade da UJ? (ii) Todos os imóveis geridos pela UJ (no caso administração direta, autarquias, fundações e EED) estão registrados no SPIUnet (bens de uso especial)? (iii) Todos os imóveis geridos pela UJ estão com data de última avaliação superior a 2008? (iv) Existem demonstrativos que evidenciem as memórias de cálculos e os principais critérios adotados para reavaliações e valorizações/desvalorizações dos imóveis sob responsabilidade da UJ? Os gastos realizados com a manutenção dos imóveis da União são proporcionalmente mais representativos que os gastos com a manutenção de imóveis locados de terceiros? (vi) Os processos de locação de imóveis de terceiros são formalizados e os preços contratuais dos aluguéis são compatíveis com os valores de mercado? (vii) Os gastos com benfeitorias necessárias e úteis realizadas pela UJ nos imóveis locados de terceiros durante o exercício financeiro foram indenizadas pelos locadores nos termos na lei 8245/1991?(viii) A estrutura de controles internos administrativos está instituída de forma a mitigar os riscos na gestão do patrimônio imobiliário?

A estratégia metodológica utilizada pela equipe de auditoria consistiu na avaliação da totalidade dos Bens Imóveis de uso Especial sob a gestão do DEPEN/MJ. Utilizou-se no levantamento informações do inventário de bens imóveis, do SIAFI gerencial e do SPIUnet.

Nesse sentido, em 2012, a Unidade possuía a seguinte quantidade de imóveis de uso especial sob sua responsabilidade:

Localização	Quantidade total de imóveis de uso especial sob a responsabilidade da UJ*	
	2011	2012
Ano		
Brasil	7	7
Exterior	0	0
Total	7	7

Fonte: SPIUnet / SIAFI\* Todos os bens especiais (quantidade real) sob responsabilidade da unidade, independente de registro no SPIUnet.

A unidade possui 6 (seis) imóveis registrados no SPIUnet, apesar de ser responsável pela gestão de 7 (sete) imóveis. A diferença é referente à Penitenciária Federal em Porto Velho, que apesar de pertencer ao DEPEN/MJ, oficialmente ainda não teve o registro de imóvel transferido para essa Unidade Gestora. Fato que gera uma inconsistência entre o número de imóveis registrado no SPIUnet e o número real dos imóveis geridos pela unidade. Questionada, a Unidade informou que o imóvel está em processo de regularização junto a SPU – Secretaria de Patrimônio da União. A SPU informou que a regularização ocorrerá por assinatura do respectivo Termo de Entrega entre o Ministério da Justiça e a Superintendência do Patrimônio da União em Rondônia. Dessa forma, a unidade demonstra que está tomando as medidas necessárias para a regularização do imóvel, porém observa-se a necessidade de um maior acompanhamento da transferência da Penitenciária em Porto Velho para o domínio do DEPEN/MJ, haja vista que este processo se prolonga desde 2011.

Durante os exames não foi verificada a existência de procedimentos de avaliação de riscos e de tomada de decisões na prevenção de riscos detectados. A Unidade informou que não existe uma norma interna específica para este tema, uma vez que a gestão geral de bens patrimoniais está a cargo da Coordenação Geral de Logística do Ministério da Justiça. Assim, ressalta-se a necessidade da unidade providenciar a criação de mecanismos e procedimentos de avaliação de riscos na gestão dos seus bens imóveis.



Dá análise, observou-se que o gerenciamento dos bens imóveis sob responsabilidade do DEPEN/MJ é realizado pela Divisão de Contabilidade e pela Divisão de Patrimônio sobre a gestão da Coordenação-Geral de Administração do DEPEN. Todo o controle é realizado por meio do Sistema SPIUnet, responsável pelo gerenciamento dos bens imóveis de uso especial da União, o qual está interligado ao SIAFI para facilitar a execução do balanço patrimonial da Unidade. Os imóveis sob a responsabilidade do DEPEN/MJ são penitenciárias federais ou terrenos para futuras instalações penitenciárias. A estrutura administrativa do órgão em Brasília fica localizada no prédio do Ministério da Justiça, o qual é o responsável pela gestão desse imóvel. A manutenção e a conservação dos imóveis sob responsabilidade da unidade é feita basicamente por meio de contrato com empresas especializadas na manutenção predial em cada Penitenciária. A Unidade não possui imóveis locados de terceiro. A avaliação e reavaliação dos imóveis seguem as orientações da SPU e estão dentro dos prazos de validade, além de estarem atualizadas no SPIUnet.

## 2.12 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

Não houve no exercício de 2012, por parte da UJ, atos de gestão relacionados ao item nº 14 – Avaliação da gestão da unidade jurisdicionada sobre as renúncias tributárias praticadas - do Anexo IV da DN TCU nº 124/2012.

## 2.13 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Não constam, no exercício de 2012, determinações expedidas pelo TCU à Unidade com determinação expressa para que o Controle Interno se manifeste nas Contas do Departamento Penitenciário Nacional.

## 2.14 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Relativamente às rotinas de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU, especialmente quanto à instauração de TCE e à apuração de responsabilidade, e considerando as manifestações da Unidade, averiguou-se que ela adota as providências necessárias e que o processo de instauração da Tomada de Contas Especial e apuração de responsabilidade são iniciados observando-se os ritos próprios e a legislação que norteia a matéria, sendo adotados todos os procedimentos necessários até o seu encaminhamento ao Tribunal de Contas da União. Verificou-se, ainda, que existe, no âmbito do DEPEN, a Portaria nº 33, de 21/01/2011, a qual designa representante junto ao Grupo de Acompanhamento de Auditoria e Fiscalização (GAAF), instituído pela Portaria MJ nº 2323, de 15 de julho de 2009.

Quanto a identificação de riscos no que concerne ao tempestivo atendimento de recomendações emanadas pela CGU, a Unidade esclarece que identifica as recomendações, avaliando os riscos e iniciando de pronto o atendimento das orientações emergenciais, além de trabalhar para cumprimento de todas as recomendações tempestivamente, solicitando prorrogação de prazo quando a demanda é demasiada para o tempo disposto. Alega, ainda que as medidas adotadas são compatíveis à avaliação de riscos no processo.

Contudo, a Unidade informa não possuir indicadores de gestão acompanhando o processo, relativos às recomendações da CGU, e conseqüentemente, não existem controles internos da unidade responsável pela elaboração de indicadores para o acompanhamento da gestão.

A Unidade possui um estoque de 13 recomendações pendentes e 11 prorrogadas. As recomendações prorrogadas são aquelas que o resultado final independe da atuação do Gestor, a exemplo dos processos em que foi recomendada a apuração de responsabilidade e que ainda estão em andamento. O quadro apresentado a seguir, evidencia, que do total de Ordens de Serviços Homologadas, a quantidade de recomendações não atendidas, ou em que a resposta do gestor não foi suficiente para elidir a questão, representa 15% do total de recomendações exaradas pela CGU, e que este percentual está dentro da faixa em que os controle internos são consideradas suficientes.

Quadro - Recomendações constantes das Ordens de Serviços Homologadas até os exercícios mencionados no quadro.

Status	Até 2010	Em 2011	Em 2012	Total	%
Atendidas	27	17	16	60	71%
Canceladas	-	-	-	-	-
Em Análise pelo Controle Interno	-	-	-	-	-
Enviada ao Gestor	-	-	-	-	-
Prorrogadas	9	-	2	11	13%
Reiteradas	9	2	2	13	15%
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>84</b>	<b>100</b>

## 2.15 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão considerando a seguinte questão de auditoria:

A unidade possui carta de serviço ao cidadão nos moldes do Decreto 6.932/2009?

A metodologia consistiu na avaliação da Carta de Serviço ao Cidadão conforme prescreve o Decreto 6932/2009.

A partir dos exames aplicados concluiu-se que a UJ não implementou a Carta de Serviços ao Cidadão, embora preste serviços diretamente ao cidadão por meio de diversos canais, como a Ouvidoria, o sítio eletrônico do Ministério da Justiça e o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC/Setorial DEPEN.

A UJ informou por meio do Ofício nº 1.174/2013-DIREX/DEPEN, de 19/06/2013, que a implementação da Carta de Serviços está em fase de desenvolvimento pela Ouvidoria-Geral do Ministério da Justiça, juntamente com o Gabinete do Ministro, motivo pelo qual este Departamento não implementou o serviço de forma independente e isolada. Foram solicitadas à UJ pelo setor supracitado informações acerca das atribuições e serviços oferecidos pelo DEPEN ao cidadão, com o objetivo de estabelecer uma carta de serviços única para o Ministério da Justiça.

## 2.16 Avaliação do CGU/PAD

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do Relatório de Correição considerando as seguintes questões de auditoria: (i) Consta no relatório de gestão informação da designação de um coordenador responsável pelo registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados na unidade? (ii) Existe estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar os procedimentos disciplinares instaurados e a devida utilização do sistema CGU-PAD na UJ? (iii) A UJ está

registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD?

A metodologia de análise consistiu na avaliação do Relatório de Correição fornecido pelo sistema CGU-PAD e das informações encaminhadas pela Unidade.

Verificou-se a existência de processos administrativos disciplinares e sindicâncias instaurados no exercício auditado que não tiveram o devido registro no Sistema CGU-PAD. Em relação apresentada contendo vinte e quatro procedimentos instaurados no exercício auditado, houve o registro de apenas onze no referido Sistema. Segundo a UJ, esses procedimentos disciplinares não foram incluídos por estarem os autos sob a carga das Comissões Disciplinares, instaladas nas Penitenciárias Federais de Campo Grande-MS, Porto Velho-RO, Catanduvas-PR e Mossoró-RN.

A partir da análise às informações apresentadas pela UJ, conclui-se a inserção dos dados no CGU-PAD é impactada pela carência de pessoal no quadro da Corregedoria-Geral do Sistema Penitenciário Federal – CGSPF, que é a unidade responsável pela fiscalização das atividades funcionais e da conduta dos servidores lotados na Diretoria do Sistema Penitenciário Federal.

O quadro de pessoal da CGSPF conta com o cargo de Corregedor-Geral do Sistema Penitenciário Federal, o cargo de Assistente da Corregedoria, além de 6 (seis) servidores com perfil para cadastro e consulta ao sistema. O coordenador responsável pelo registro no Sistema foi designado pelo administrador principal do CGU-PAD do Ministério da Justiça.

De acordo com informações apresentadas por meio do Ofício nº 1.174/2013-DIREX/DEPEN, de 19/06/2013, a Corregedoria realizou gestão junto à Direção-Geral do DEPEN no sentido de solicitar complementação do quadro de servidores, de forma a completar a alimentação do Sistema até o prazo de 30/09/2013.

## 2.17 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item considerou-se a seguinte questão de auditoria: (i) Os controles internos administrativos instituídos garantem o atingimento dos objetivos estratégicos?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na avaliação de todas as áreas de gestão auditadas (já avaliadas nos itens anteriores) e dos principais macroprocessos finalísticos. A partir da avaliação comparada entre os controles internos por área de gestão e os macroprocessos finalísticos emitiu-se uma opinião sobre os componentes: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação, monitoramento.

Das áreas de gestão avaliadas observou-se, na média, que o componente ambiente de controle está consistente.

Por seu turno, os componentes: avaliação de risco, procedimentos de controle e informação e comunicação estão parcialmente consistentes.

Quanto ao componente monitoramento, não foi possível avaliar se estão consistentes no contexto da UJ.

Os procedimentos de controle apresentaram fragilidades na área de gestão de compras e contratações. Tais fragilidades foram causas de ocorrências de falhas apontadas no Relatório de Auditoria. Ressalta-se que a área está diretamente relacionada aos principais macroprocessos finalísticos da UJ. Diante do exposto, apesar de não ser possível afirmar com razoável certeza que há suficiência de controles internos administrativos, os controles existentes na Unidade não comprometeram o atingimento dos seus objetivos estratégicos da Unidade.

## 2.18 Ocorrência com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

## 3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 23 de Agosto de 2013.

Relatório supervisionado e aprovado por:

\_\_\_\_\_  
Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Justiça e Segurança Pública

## Achados da Auditoria - nº 201306202

### 1 APRIMORAMENTO DA EXECUÇÃO PENAL

#### 1.1 Apoio a Projetos de Capacitação e Valorização do Servidor Penitenciário das Unidades da Federação

##### 1.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

###### 1.1.1.1 INFORMAÇÃO

**Necessidade de melhorias nos controles internos administrativos relacionados à gestão de transferências voluntárias.**

**Fato**

Trata o Processo nº 08016.010530/2010-89 de formalização do Convênio DEPEN/MJ nº 114/2010, registrado no Siconv com o número 750513/2010. O convênio foi firmado com a Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão – SC, para execução do Projeto: “*Capacitação para operadores da Execução Penal do Estado de Santa Catarina*”, no valor total de R\$ 318.750,00, sendo R\$ 255.000,00 repassados pelo DEPEN/MJ e R\$ 63.750,00 a título de contrapartida do convenente.

Da análise dos autos verificou-se a devida formalização do Plano de Trabalho, contendo entre outros itens, a justificativa para a celebração do instrumento, a descrição do objeto, a definição das etapas, bem como a descrição das metas, que em resumo previa a capacitação de 450 alunos, sendo 300 de Florianópolis, 30 de Criciúma, 60 de Joinville, 30 de Curitiba e 30 de Chapecó.

O convênio foi assinado em 20/12/2010 com vigência de 12 meses, sendo que o recurso foi repassado em 23/02/2011. Em 20/05/2011, conforme Ofício nº 1.741/GABS/SSP, aquela Secretaria comunicou ao DEPEN que foi alterada a estrutura administrativa do Executivo Estadual, bem como a necessidade de adequação das ações e projetos da União com participação do Estado de Santa Catarina.

Em 06/12/2011 foi assinado o 1º Termo Aditivo alterando a responsabilidade do convenente para a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania de Santa Catarina, bem como prorrogando o prazo de vigência para 20/06/2012.

Em 16/04/2012, o convenente solicitou a prorrogação do prazo de vigência para 20/12/2012, alegando que devido à alteração do órgão executor ocorreu uma demora na liberação dos recursos para a conta específica da Secretaria de Justiça e Cidadania, então responsável pela execução das metas acordadas.

Conforme consta da Informação nº 030/2012 – CACSP/CGRSE/DIRPP/DEPEN/MJ, folha 208 do processo, “*Apesar de terem sido tomadas todas as providências no sentido de se proceder ao aditamento do Convênio nº 114/2010, devido a um equívoco de tramitação documental interna do Depen, os autos do instrumento em apreço ficaram retidos na Coordenação de Apoio à Capacitação em Serviços Penais até o seu vencimento, sem serem remetidos ao setor responsável pela formalização do Termo Aditivo com tempo hábil.*”

*Ainda, devido a alguns fatores supervenientes, como o acúmulo de atividades do período e a equipe reduzida da Coordenação, e acreditando esta na certeza de que o instrumento estaria em tramitação para formalização de Termo Aditivo de aditamento de prazo, processo complexo e que leva em torno de 40 (quarenta) a 60 (sessenta) dias para ser concluído, nenhuma atitude foi tomada.”*

Portanto, o resultado foi o término da vigência do convênio sem execução das metas e sem a prorrogação solicitada. Os recursos repassados pelo DEPEN foram devolvidos aos cofres da União acrescidos de atualização monetária, não sendo identificada falha na execução do referido convênio. Dada a demora em proceder à alteração do convenente, por meio do 1º Termo Aditivo, bem como na frustração das metas pretendidas, foram questionados, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306202/023, os seguintes aspectos:

- a) a alteração do Órgão Convenente somente em 06/12/2011, tendo em vista que a necessidade de adequação já era de conhecimento do Depen desde 20/05/2011.
- b) a prorrogação por apenas 06 (seis) meses, tendo em vista que não havia sido implementada nenhuma meta e a vigência original era de 12 meses.
- c) o procedimento de controle específico para o monitoramento dos prazos de vigência das transferências.
- d) as providências para prover a capacitação dos operadores da execução penal do Estado de Santa Catarina, a qual não foi efetivada por meio do Convênio 114/2010;

Em resposta aos questionamentos, o DEPEN/MJ apresentou, por meio do Ofício 949/2013-DIREX/DEPEN, os seguintes esclarecimentos:

- a) “*Apesar desta Coordenação ter sido cientificada quanto da necessidade de alteração do Órgão Executor do Convênio nº 114/2010 na data de 20 de maio de 2011, através do Ofício nº 1.741/GABS/SSP, cumpre ressaltar que só teria sido apresentada, via Portal dos Convênios - Siconv, uma solicitação de Termo Aditivo que versasse sobre tal modificação de Órgão na data de 20 de julho de 2011. Após a inserção dessa solicitação em aba específica do referido sistema de acompanhamento de Convênios, esta Coordenação de Apoio teria se manifestado, por meio da Nota Técnica nº 037/2011 - CACSP/CGRSE/DIRPP/DEPEN/MJ, em 03 de agosto de 2011, favorável à formalização de um Termo Aditivo que versasse, entre outras coisas, sobre a alteração pleiteada. A partir desse ponto, a formalização do 1º Termo Aditivo ao Convênio seguiu seu correto trâmite processual, tendo sido finalmente assinado o instrumento apenas na data de 06 de dezembro de 2011. Cabe observar que a formalização de Termos Aditivos, como o em comento, se coaduna em um processo burocrático e de tramitação complexa, que não depende apenas da simples aprovação desta Coordenação. Ainda, em que pese à formalização do 1º Termo Aditivo do Convênio em tela ter contado com um certo atraso, constata-se, da comparação com instrumentos semelhantes a esse, que a demora em sua tramitação pode ser considerada dentro do esperado.”*

- b) “*Quando solicitou a prorrogação do prazo de vigência do Convênio nº 114/2010, em 20 de julho de 2011, o Convenente teria preceituado que necessitaria de um aditamento por apenas mais 06 (seis) meses para poder proceder à satisfatória execução das metas pactuadas. Tal prorrogação em grande parte se justificaria frente à demora na alteração do Órgão Executor; fato este que impedia o Convenente de proceder à execução das metas pactuadas. Ainda, na ocasião, o mesmo teria apresentado em aba específica do Siconv como objeto de sua solicitação de Termo Aditivo a seguinte redação (grifo nosso):*

*Objeto da Alteração:*

*Alteração da Unidade Cadastradora, ou seja, deverá constar o nome da SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA E CIDADANIA - CNPJ: 13.586.538/0001-71, bem como alterar o nome do Responsável pelo Convenente, que deverá ser: ADA LILI FARACO DE LUCA. Ainda assim, deverá ser prorrogada a vigência do Convênio, solicitando para tanto o período de mais 6 meses.*

*Ante a esse fato, esta Coordenação considerara à época que, tendo se manifestado o Convenente quanto à prorrogação do Convênio por apenas 06 (seis), o prazo solicitado seria necessário e suficiente para o devido cumprimento do objeto pactuado, não tendo sido levantados na ocasião elementos que colocassem em dúvida tal possibilidade ou que tornasse imperativa a prorrogação por período maior.”*

- c) “*À época do vencimento do Convênio nº 114/2010, esta Coordenação possuía duas ferramentas de controle dos prazos de vigência de seus Convênios: uma mediante banco de dados formatado em sistema Microsoft Access, outra através de planilha do Excel. Cumpre ressaltar que ambas se apresentavam já naquela ocasião como ferramentas precárias para tal objetivo, contudo, as mesmas eram utilizadas na ausência de um mecanismo de acompanhamento de Convênios próprio do Departamento Penitenciário Nacional - Depen. Deve-se levar em consideração que, em detrimento da precariedade desses instrumentos, conforme observado na Informação nº 030/2013 - CACSP/CGRSE/DIRPP/DEPEN/MJ, de 26 de julho de 2012, um conjunto de fatores teriam levado à não observância do prazo de vigência do Convênio em apreço. Na supracitada Informação fora exposto o seguinte, nos tópicos 20. e 21.:*

*20. Apesar de terem sido tomadas todas as providências no sentido de se proceder ao aditamento do Convênio nº 114/2010, devido a um equívoco de tramitação documental interna do Depen, os autos do instrumento em apreço ficaram retidos na Coordenação de Apoio à Capacitação em Serviços Penais até o seu vencimento, sem serem remetidos ao setor responsável pela formalização do Termo Aditivo com tempo hábil.*

*21. Ainda, devido a alguns fatores supervenientes, como o acúmulo de atividades do período e a equipe reduzida da Coordenação, e acreditando esta na certeza de que o instrumento estaria em tramitação para formalização de Termo Aditivo de aditamento de prazo, processo complexo e que leva em torno de 40 (quarenta) a 60 (sessenta) dias para ser concluído, nenhuma atitude foi tomada, até que se percebeu vencido o Convênio.”*

- d) “*Com o fracasso do Convênio nº 114/2010 de fato restaram frustradas as expectativas de se capacitar os servidores do Estado de Santa Catarina no curso específico. Cabe salientar que o Depen atua apenas no papel de colaborar com as Unidades da Federação na formação de seu pessoal. Conforme preceitua a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, a Lei de Execuções Penais, são atribuições do Depen:*

*Art. 72. São atribuições do Departamento Penitenciário Nacional:*

*(...)*

*V - colaborar com as Unidades Federativas para a realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado.*

*(...)*

*No entanto, desde 2011, o Depen não celebra Convênios específicos com as Unidades Federativas para a realização de cursos. Em 2012, foi criada a Escola Nacional de Serviços Penais que visa, dentre outros objetivos, a oferta de vagas em cursos de formação continuada junto às Escolas de Gestão Penitenciária Estaduais. Nesse sentido, está atualmente em andamento o I Curso de Especialização em Gestão em Saúde do Sistema Prisional, realizado em parceria com a Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, no qual foram ofertadas 08 (oito) vagas para servidores do Estado de Santa Catarina. Em 2013, serão disponibilizadas ainda outras 232 (duzentas e trinta e duas) vagas em cursos a serem ofertados mediante uma parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais, conforme a seguinte*

configuração:

- 28 (vinte oito) vagas para o Curso de Formação de Tutores;
- 68 (sessenta e oito) vagas para o Curso de Direitos Humanos e Grupos Vulneráveis;
- 68 (sessenta e oito) vagas para o Curso de Gerenciamento de Crises e Mediação de Conflitos;
- 68 (sessenta e oito) vagas para o Curso de Políticas Públicas no Sistema Prisional.”

Partindo dos princípios administrativos, norteadores do serviço público, sobretudo com vistas à eficiência, não é razoável a disponibilização de recursos financeiros, bem como a execução de atos administrativos por 18 meses, para se chegar a nenhum resultado. Neste sentido, é preciso ajustar os controles internos da atividade administrativa como um todo, com especial atenção àquela voltada à gestão das transferências. Isto se faz necessário, tendo em vista que ao gerir transferências voluntárias de recursos, a Administração Pública Federal depende das gestões de terceiros, e para cada parceria firmada há um conveniente diferente, com suas características próprias. Conforme se observa dos autos, ainda que tenha havido falha na tramitação documental do DEPEN, as falhas determinantes para a frustração das metas pretendidas foram do Estado de Santa Catarina. A alteração das secretarias impactou sobremaneira o andamento do projeto. A exceção da última prorrogação, o DEPEN fez tudo que era de sua responsabilidade, ou seja, tão logo estabelecida a parceria, repassou os recursos, cobrou e analisou os relatórios trimestrais, bem como promoveu o 1º aditivo conforme solicitado. Não obstante, a existência de controles internos mais acurados poderia levar a resultado distinto do ocorrido. Uma vez detectada a alteração da estrutura administrativa do Estado, o risco de insucesso aumenta, necessitando portanto de acompanhamento especial por parte da Unidade. O DEPEN poderia ter estreitado a comunicação com o conveniente de modo a promover a alteração necessária em tempo mais razoável. A necessidade de alteração foi comunicada em maio, entretanto, segundo a Unidade, a solicitação por meio do SICONV só ocorreu em julho e a alteração de fato apenas em dezembro. Outro ponto de destaque dos controles internos é o monitoramento de prazos. Como a atividade administrativa é regida por procedimentos formais, é imprescindível o controle dos prazos, seja de contratos ou convênios, sob o risco de se ver frustradas as metas estabelecidas, como foi o caso concreto ora relatado.

Cabe acrescentar que a criação da Escola Nacional de Serviços Penais, conforme esclarecimentos apresentados pela Unidade, significa um avanço na gestão das ações de capacitação de servidores dos quadros penitenciários na medida em que minimiza os riscos inerentes à execução de projetos por meio de transferência de recursos. Por meio da execução direta o DEPEN dependerá mais de sua própria gestão do que dos Estados contemplados com as capacitações. Exemplo parecido é a aquisição centralizada de produtos pelo DEPEN para distribuição aos Estados, como foi o caso da compra de furgão cela, relatada em item específico deste relatório.

## 2 Segurança Pública com Cidadania

### 2.1 Serviço Penitenciário Federal

#### 2.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

##### 2.1.1.1 INFORMAÇÃO

#### Informação básica da Ação de Governo 2316 - Serviço Penitenciário Federal.

##### Fato

Programa: 2070 - Segurança Pública com Cidadania		Total das Despesas Empenhadas do Programa na UO: RS 411.343.055,47		
Ação: 2316 – Serviço Penitenciário Federal				
Dotação Atualizada (RS)	Despesas Empenhadas (executadas)(RS)	Despesas Liquidadas (RS)	Meta Financeira (RS)	Percentual da Despesa Executada em relação ao Programa (Representatividade)
31.000.000,00	21.774.248,91	15.951.605,45	21.774.248,91	5,29%

O produto desta ação é garantir a manutenção dos serviços dos estabelecimentos penais federais e garantir a implementação de políticas integradas de tratamento penitenciário, em consonância com a Lei de Execução Penal, aos presos custodiados no Sistema Penitenciário Federal.

Tal ação deverá ser executada por meio de gastos de funcionamento compreendem as despesas correntes com diárias e passagens, material de apoio administrativo, termo de parceria com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, manutenção de equipamentos, aeronaves, veículos automotores convencionais e especiais, máquinas, armamentos, sistemas de informática, reforma das instalações prediais, despesas com alimentação, vestuário, transporte, educação, saúde, trabalho, segurança, informação, comunicação, água, esgoto, energia elétrica e pessoal administrativo terceirizado dos estabelecimentos penais federais. Outra forma de execução é pela articulação para a extensão de políticas públicas de governo no sistema penitenciário federal que possibilitem a inserção dos presos em atividades de reintegração social.

Sua implementação é de forma Direta e Descentralizada e é feita por meio de execução centralizada, consubstanciados em projetos previamente aprovados pelo Departamento Penitenciário Nacional, além da aquisição e contratos de execução centralizada, em conjunto com entes públicos ou instituições privadas, termos de cooperação e convênios com instituições públicas ou privadas, consubstanciados em projetos previamente aprovados pelo Departamento Penitenciário Nacional.

A base legal desta ação é a Lei nº 7.210/84; Lei Complementar n. 79/1994; Decreto nº. 6.049/07

Para avaliação da Ação 2316, no que se refere a processos licitatórios, foi efetuada amostragem não probabilística, considerando os critérios de materialidade, relevância e risco, com extensão correspondendo a 17% do total das despesas executadas com créditos da referida Ação. Os exames realizados foram voltados para a verificação dos processos licitatórios, sendo que a profundidade contemplou, principalmente, os seguintes elementos:

- Identificação do Contratado (nome/razão social e CPF/CNPJ);
- Motivo da contratação;
- Modalidade, objeto e valor da contratação;
- Fundamentação da dispensa ou inexigibilidade;
- Regularidade do processo avaliado.

### 2.1.2 FORMALIZAÇÃO LEGAL

#### 2.1.2.1 CONSTATAÇÃO

#### Aproveitamento parcial da concorrência de mercado na execução do Pregão Eletrônico nº 27/2012 para gerenciamento da aquisição de combustíveis do DEPEN/MJ.

##### Fato

O Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN/MJ instruiu o Processo nº 08016.005554/2010-16 para formalização do Pregão Eletrônico nº 27/2012, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada na prestação de serviços, em âmbito nacional, para implantação e operação de sistema informatizado e integrado com utilização de cartão magnético/micro processado ou outra tecnologia, para gerenciamento do abastecimento de combustíveis (gasolina, etanol, diesel ou bio-diesel e gás natural) dos geradores e da frota de veículos.

O objeto foi dividido em dois itens, sendo o item 1 correspondente ao combustível consumido, com previsão anual de R\$ 979.829,49, e o item 2 correspondente à taxa de administração para controle de abastecimento dos veículos.

A sessão do pregão, ocorrida no dia 24/09/2012, contou com quatro empresas, das quais três já cadastraram inicialmente valores correspondentes ao lance mínimo, ou seja, 0,0001% de taxa de administração. Logo após a abertura do item para lances, a quarta empresa também reduziu sua taxa de 1% para o valor mínimo. O resultado da licitação foi decidido em sorteio, realizado no dia 26/09/2012, no Ministério da Justiça, tendo como vencedora a Empresa Ticket Serviços SA (CNPJ: 47.866.934/0001-74).

A Unidade demonstrou, por meio dos autos do referido processo, a adoção de atos de gestão condizentes com os princípios administrativos na busca da melhor contratação para a Administração Pública, a exemplo das pesquisas de preços, a seguir resumidas:

- A pesquisa de preços realizada em 2011 entre as empresas atuantes no mercado resultou num valor médio de 4,33% para a taxa de administração (folha 108);
- Em julho de 2012, nova pesquisa realizada junto ao mercado apontou valor médio de 1,00% para a taxa de administração (folha 161);
- Na mesma data foi acrescentada aos autos pesquisa realizada junto a Órgãos Públicos demonstrando contratações com taxa de administração igual a 0% (folha 162). Isto demonstra o ganho que a Administração Pública consegue quando confronta as informações obtidas de diferentes fontes ao invés de realizar pesquisas simplórias restritas aos valores repassados pelas próprias empresas.

Acrescenta-se ainda que foi estabelecido no Termo de Referência, a título de critérios ambientais adotados, que os postos credenciados devem atender os normativos que versam sobre o transporte, armazenamento e venda de produtos, inclusive no que tange a utilização de tanques ecologicamente corretos, evitando danos ao meio ambiente.

Apesar das boas práticas aplicadas no processo em análise, foram identificadas as seguintes falhas:

- a) A restrição para aceite de lances apenas para o item 2 do grupo, ou seja, a taxa de administração de serviço de gerenciamento de abastecimentos, conforme item 7.1.1 do edital, ao invés de também permitir lances para o item 1, com oferta de desconto sobre o valor do combustível. Desta forma, a restrição limitou a concorrência ao item 2, sendo que as empresas poderiam continuar a disputa ofertando desconto no item 1 ao invés da licitação ser decidida em sorteio.
- b) A permanência de cláusulas sem aplicabilidade, no edital e no Contrato, que regem a dedução dos valores referentes ao desconto ofertado na licitação sobre o valor do combustível consumido.
- c) ausência nos autos do Processo nº 08016.005554/2010-16 de documento comprobatório do recebimento da garantia financeira prevista na CLÁUSULA QUINTA do Contrato nº 24/2012.

Cabe ressaltar que o mercado possui comportamento dinâmico, onde se tinha no passado contratações distribuídas de acordo com os estabelecimentos fornecedores, donde se evoluiu para o gerenciamento centralizado com a implantação do cartão de abastecimento, mas ainda com mercado monopolizado por parte das empresas pioneiras, sendo posteriormente identificado o avanço no mercado com a atuação de empresas concorrentes. Neste cenário, observa-se a evolução do DEPEN com relação às suas contratações passadas e também comparando-se às contratações de outros órgãos, os quais pagam taxa de administração pelo serviço.

#### **Causa**

O Pregoeiro executou a licitação com restrição para aceite de lances apenas para o item 2 do grupo, ou seja, a taxa de administração de serviço de gerenciamento de abastecimentos, conforme item 7.1.1 do edital, em consonância com o Termo de Referência.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

- a) *“Em relação ao Edital, a justificativa para não aceitação de lances para o item 1 conforme dispõe o sub-capítulo 7.1.1 é que este seguiu o critério adotado no último Termo de Referência, fls. 114/130, o qual subsidiou a última pesquisa de mercado. O Termo de Referência adotou o critério de menor taxa de administração como método de contratação e considerou apenas 1 (um) item. O edital considerou 2 (dois) itens, porém o primeiro foi apenas para fins orçamentários, de modo que o valor estimado a se utilizar durante o ano pudesse ficar reservado para este contrato. Com isto reserva-se o valor e mantém o item de menor taxa de administração (item 2 do Edital) não alterando assim a metodologia que foi adotada pela área responsável pela elaboração do Termo de Referência.*
- b) *Conforme o art. 9º, §2º do decreto 5.450/05, já exposto nesta informação, o cronograma físico-financeiro deve ser elaborado junto ao Termo de Referência. Na elaboração do Edital e da minuta de contrato, apenas são repetidas as cláusulas contidas no termo. Porém, fazendo uma análise, o que percebe-se é que no momento em que a área responsável pela elaboração do Termo de Referência modificou a metodologia de contratação, não providenciou o ajuste na cláusula de pagamento. Mas não ocorreu prejuízo uma vez que as subcláusulas perderam a significância com a mudança da metodologia.*
- c) *Quanto à solicitação da garantia financeira prevista na Cláusula Quinta do Contrato nº 24/2012 informo que a mesma foi solicitada através do Ofício nº 921/2013-DIREX/DEPEN, cópia em anexo.”*

Quanto às recomendações, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou a Informação nº 11/2013 –COREM/CGAD/DIREX/DEPEN, por meio do Ofício 1368/2013-DIREX/DEPEN, de 11/7/2013, a qual, no parágrafo 2º, informa o seguinte:

*“Recomendação 1 – Ciente. Nós próximos certames para Gerenciamento e Aquisição de Combustíveis, este Departamento promoverá a divisão do objeto conforme a Recomendação do Relatório de Auditoria;*

*Recomendação 2 – Ciente. Nós próximos certames este Departamento fará gestões junto aos órgãos do Ministério da Justiça de forma a atender a recomendação do Relatório de Auditoria;*

*Recomendação 3 – Ciente. Informamos que será atendida a Recomendação;*

*Recomendação 4 – Como a Contratada não apresentou a Garantia Financeira, foi encaminhado o Ofício nº 921/2013-DIREX/DEPEN, em 09 de maio de 2013, cópia em anexo, solicitando apresentação da Garantia. Até a presente data não foi entregue a garantia. Assim, foi aberto o procedimento de sanção administrativa nº 08016.009786/2013-96 em face da Contratada.”*

#### **Análise do Controle Interno**

- a) A gerenciadora dos cartões é uma empresa intermediária no processo de abastecimento, estabelecendo relações comerciais tanto com os usuários de combustíveis como também com os postos de abastecimento. Em pesquisa realizada pela CGU junto a postos de combustíveis, foi identificada a cobrança de uma taxa de administração média de 3,26% pelas operadoras dos cartões de abastecimento junto aos estabelecimentos. Ao promover licitações com ganho de escala na contratação, a Administração Pública deve incentivar a concorrência de modo que as empresas do mercado, em reação ao interesse pela contratação, cheguem ao limite de suas condições, garantindo assim maior eficiência ao certame.
- b) A falha é meramente formal, entretanto demonstra que a estratégia original dessa contratação seria a aplicação de desconto sobre o combustível consumido, a qual não foi efetivada porque não se possibilitou a oferta do desconto no item 1, reforçando o apontamento da alínea a. Ademais, faliu o controle interno da Unidade ao estabelecer dispositivos contraditórios no edital.
- c) A Unidade está adotando as providências no sentido de cobrar a garantia. Observa-se falhas nos controles internos, uma vez que a garantia foi cobrada após o questionamento da auditoria, com um atraso superior a seis meses. Permanece o registro até a efetiva solução.

Em relação às recomendações, estas serão monitoradas e acompanhadas durante o exercício de 2013 no Acompanhamento Permanente dos Gastos (APG) da Unidade, para confirmação do integral cumprimento.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Nos próximos certames para gerenciamento e aquisição de combustível, promover a divisão do objeto da licitação, estabelecendo a previsão de lances tanto para o item que trata da taxa de administração quanto para o item que se refere ao combustível consumido, com a possibilidade de desconto neste último.

Recomendação 2: Fazer gestões junto aos Órgãos do Ministério da Justiça com a finalidade de estabelecer uma demanda em conjunto passível de ser levada à licitação para registro de preços, de modo a atrair a concorrência das empresas.

Recomendação 3: Adotar procedimentos de revisão das cláusulas dos Termos de Referência, Edital e Contrato, de modo a evitar cláusulas contraditórias nas avenças, reforçando assim os controles internos da Unidade.

Recomendação 4: Acostar cópia da garantia ao Processo nº 08016.005554/2010-16, bem como implementar procedimentos de controle interno, a exemplo de check list de conformidade, de modo a garantir a adoção de todos os atos obrigatórios nas contratações.

### 2.1.2.2 CONSTATAÇÃO

**Fragilidades na execução do Pregão Eletrônico nº 02/2012 (falta de autorização para licitar serviços em um dos estabelecimentos penais, aceite de propostas com valores superiores aos de mercado, falta de justificativa da necessidade dos serviços, da relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço para contratação).**

#### Fato

Quando da análise do Processo nº 08016.009375/2011-39, que trata do Pregão Eletrônico 02/2012, para contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados par apoio técnico administrativo para as penitenciárias federais em Porto Velho/RO, Mossoró/RN e Campo Grande/MS, foram identificadas algumas impropriedades, as quais foram relacionadas a seguir:

a) ausência, no processo, da autorização do Diretor Executivo/DEPEN para licitar os serviços para Campo Grande/MS, uma vez que o despacho às fls. 01 abrange somente Porto Velho/RO e Mossoró/RN;

b) Aceitação de propostas, para fins de pesquisa de preços, com valores que efetivamente não são aceitáveis ou comprováveis, os quais contribuíram para aumentar o valor médio de mercado, conforme pode ser observado a seguir:

#### Porto velho /RO-

- empresa Sublime (fls. 43/51) - custos com “Assistência médica e familiar”, no valor de R\$ 120,00 por trabalhador, resultando no acréscimo de R\$ 40.320,00 por ano;

- empresa Amara Muniz (fls. 52/57) - custo com transporte zona rural (20 dias x 32,00), no valor de R\$ 640,00 por empregado; custos com assistência médica no valor de R\$ 85,00 por empregado; e custos com exames médicos periódicos, no valor de R\$ 30,00 por empregado. Esses custos resultaram no acréscimo de R\$ 21.140,00 no valor mensal de R\$ 253.680,00 no valor anual.

#### Mossoró/RN

– Empresa sublime (fls. 60/68) - custos com “Assistência médica e familiar”, no valor de R\$ 120,00 por trabalhador, resultando no acréscimo de R\$ 40.320,00 por ano;

- Empresa Green Life (fls. 80/95) – Custos com transporte no valor de R\$ 260,00 por empregado, resultando no acréscimo mensal de R\$ 7.280,00 e no valor anual de R\$ 87.360,00.

c) Ausência no processo de justificativas/esclarecimentos sobre a alteração na quantidade de almoxarifos a serem contratados e de penitenciárias a serem atendidas, uma vez que nos Termo de Referência, as fls. 02/17, estavam previstos 08 almoxarifos e eram mencionadas somente as Penitenciárias de Mossoró/RN e Porto Velho/RO. Já o Termo de Referência às fls. 221/233 alterou a quantidade de almoxarifos para 9 e incluiu a contratação de serviços para a Penitenciária de Campo Grande/MS.

d) Ausência de assinatura do pregoeiro no Edital, conforme pode ser averiguado à fl. 347 do processo.

e) ausência nos documentos apresentados às fls. 378/455 do processo, de documento comprobatório de que a empresa L. Ferreira de Souza está registrada e autorizada para atuar no ramo de prestação de serviços de locação ou cessão de mão de obra.

f) aceitação da proposta Criart Serviços de Terceirização de Mão de Obra Ltda, para prestação de serviços na Penitenciária de Mossoró/RN, com o valor do posto de Almoxarifado superior ao preço máximo admissível no Anexo II, contrariando as disposições do item 7.1.3 do edital, o qual estabelecia que “O VALOR GLOBAL de cada LOTE e de cada ITEM do lote, expressos na proposta final, não poderão ultrapassar os valores descritos na PLANILHA DE PREÇOS MÁXIMOS ADMISSÍVEIS, Anexo “II” deste Edital, sob pena de imediata desclassificação da licitante”.

Almoxarifado:

Preço máximo admissível= R\$ 229.968,66

Valor cotado pela empresa = R\$ 232.257,24

g) Ausência no processo de informações sobre a contratação da empresa IPEPPI – Instituto de Pesquisa e Elaboração de Projetos e Planos Integrados, vencedora do Lote III - Apoio Administrativo para a Penitenciária Federal em CAMPO GRANDE/MS, ou ainda, sobre a sua revogação, anulação ou cancelamento. Observem que consta do processo, somente o empenho 2012NE800052, emitido em favor da mencionada empresa.

h) A redação do item 16.1 do Edital e 20 do Termo de Referência, não atendem às disposições do § 1º, art. 56 da Lei nº 8.666/93, o qual prevê a prestação de garantia por meio de caução, em dinheiro e, também, por meio de títulos da dívida pública (Redação dada pela Lei nº 11.079, de 2004);

i) Ausência na minuta de contrato, e conseqüentemente, nos Contratos nºs 05 e 06, do regime de execução, previsto no inciso II, art. 55 da Lei nº 8.666/93.

j) ausência, no Termo de Referência ou no processo, de informações que comprovem a inviabilidade da adoção do critério de aferição dos resultados na prestação dos serviços e justifiquem a situação de excepcionalidade para adoção de Postos de trabalho, conforme disposto no § 1º, art. 11 da IN SLTI nº 02/2008.

k) Ausência no Termo de Referência e no processo dos elementos mencionados no § 3º, art. 6º, da IN SLTI nº 02/2008, os quais versam sobre a justificativa da necessidade dos serviços; relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada; demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

#### Causa

Fragilidade nos controles internos administrativos da unidade.

#### Manifestação da Unidade Examinada

Em razão dos questionamentos feitos pela Solicitação de Auditoria nº 201215915/08, de 06.11.2012, a Unidade encaminhou, por intermédio do Ofício nº 3028/2012, o Memorandos nº 70/2012, as seguintes justificativas:

a) “Quando da homologação operou-se a autorização tácita”.

b) “Da análise da planilha abaixo, pode-se constatar a evolução do valor dos contratos nos anos de 2010, 2011 e 2012.

<b>Valor em 2010</b>	<b>Valor em 2011</b>	<b>Valor em 2012</b>
R\$ 575.961,36	R\$ 640.349,04	R\$ 758.638,38

Soma-se, ainda, a informação de que o valor para o ano de 2011 mostrou-se desinteressante para a empresa, haja vista que a referida tomadora de serviços manifestou-se pela não prorrogação do respectivo contrato.

Quanto à pesquisa de mercado, informo, logo nas primeiras linhas, que o valor do contrato de 2010 (R\$ 575.961,36), apesar de extremamente defasado, compôs o valor médio, diminuindo, assim, drasticamente o valor médio.

Outro ponto que merece registro é o cuidado necessário quando da análise de aceitabilidade dos valores apresentados. Informo que não existe transporte municipal que alcance a Penitenciária Federal em Porto Velho. Assim, em contato com a empresa REAL NORTE TRANSPORTES, por meio do telefone (69) 3225-2891, verifiquei que somente transporte interestadual atende as necessidades de deslocamento, especificamente a linha de Porto Velho para o município de Jaci Paraná, no valor de R\$ 10,00 (dez reais) cada trecho, além do trecho municipal, no valor de R\$ 2,60, relativo ao deslocamento à rodoviária. A empresa Viação Rondônia informou que também opera nesta linha e que o valor por trecho é de R\$ 9,50. (Anexo)

Ressalte-se que pode ocorrer do funcionário da empresa, a depender da localidade de sua residência, percorrer mais de um trecho. Conclui-se, portanto, que existe razoabilidade no valor informado pela empresa Amara Muniz, relativo ao custo de transporte. Ao final, informo que por orientação expressa do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (Instrução Normativa nº 02/2008-MPOG), à Administração é vedado fixar em instrumento convocatório os referidos benefícios, nos termos abaixo:

Art. 20. É vedado à Administração fixar nos instrumentos convocatórios:

I - o quantitativo de mão-de-obra a ser utilizado na prestação do serviço;

II - os salários das categorias ou dos profissionais que serão disponibilizados para a execução do serviço pela contratada;

III - os benefícios, ou seus valores, a serem concedidos pela contratada aos seus empregados;

IV - exigências de fornecimento de bens ou serviços não pertinentes ao objeto a ser contratado;

V - exigência de qualquer documento que configure compromisso de terceiro alheio à disputa;

VI - exigência de comprovação de filiação a Sindicato ou a Associação de Classe, como condição de participação na licitação;

VII - exigência de comprovação de quitação de anuidade junto a entidades de classe como condição de participação;

VIII - exigência de certidão negativa de protesto como documento habilitatório; e

IX - a obrigação do contratante de ressarcir as despesas de hospedagem e transporte dos trabalhadores da contratada designados para realizar serviços em unidades fora da localidade habitual de prestação dos serviços.”

c) “Informo que desde o ano de 2010, por meio do pregão nº 12/2010, o quantitativo solicitado pela área demandante para o posto de almoxarife é de 09 (nove) funcionários”.

d) “Em que pese o pregoeiro não tenha assinado o edital, a ata do pregão encontra-se devidamente assinada (fls. 615/659). (Anexo)”

e) “Informo que foi acostada junto à fl. 682/684 a documentação em solicitada. (Anexo)”.

f) “Informo que o valor global máximo admitido (R\$ 634.581,08) foi observado, posto que o valor global adjudicado foi de R\$ 605.457,24. Ressalto que a desclassificação da referida empresa implicaria uma contratação com valor global maior. Portanto, visando a economicidade, a proposta foi aceita”.

g) “A empresa IPEPPI não apresentou manifestação em tempo hábil quanto ao interesse em prorrogar o contrato”.

h) “A redação constante no item 16.1 do edital, assim como no termo de referência, não é taxativa, ou seja, não há que se falar em exclusão dos demais meios de se prestar garantia”

i) “O “caput” do Edital informa o regime de execução. Assim, o contrato, como anexo do Edital, é parte integrante do instrumento convocatório”.

j) “Questionamento encaminhado à área demandante (DISPF), por meio do memorando nº 71/2012-COREM”.

k) “Questionamento encaminhado à área demandante (DISPF), por meio do memorando nº 71/2012-COREM”.

Instada à nova manifestação, quando da reunião de busca conjunta de solução, a Unidade informou, por meio da Informação nº 10/2013-COREM/CGAD/DIREX/DEPEN, encaminhado pelo Ofício nº 1.174/2013-DIREX/ DEPEN, que “Será informado posteriormente, tendo em vista a necessidade de compilar documentação”.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou o Memorando nº 505/2013 – DISPF/DEPEN/MJ, de 10/7/2013, por meio do Ofício 1368/2013-DIREX/DEPEN, de 11/7/2013. O memorando, nos parágrafos 3º ao 20º, apresenta esclarecimentos quanto às impropriedades relacionadas nas letras “c)”, “j)” e “k)” conforme transcrição a seguir:

“ O Departamento Penitenciário Nacional, em especial sua Diretoria do Sistema Penitenciário Federal, vem, a cada exercício, melhorando e aperfeiçoando seus processos de contratação, com investimentos em capacitação de seus Agentes Penitenciários Federais na consecução da atividade de apoio ao fim institucional deste Órgão (Ação 4572), por meio de seus processos-meios de contratação.

Nesse processo contínuo de aperfeiçoamento, insere-se a figura dos profissionais não contemplados no plano de cargos eletivos do Ministério da Justiça, por conseguinte, também do Depen/MJ, por este ser atualmente Órgão específico e singular vinculado àquele. Dentre eles, lemos o profissional responsável pelas atividades de almoxarifado nas Penitenciárias Federais.

Devemos recordar que essa atividade-meio não guarda total consonância com as atividades de almoxarifado típicas de uma empresa ou repartição pública. Essa realidade diferenciada se justificativa pelas intrínsecas características dos prédios públicos destinados a custódia estatal de pessoas privadas de sua liberdade de locomoção por determinação judicial. Nessa toada, as Penitenciárias Federais de Segurança Máxima necessitam de rotinas próprias desse tipo especial de estabelecimento, com vista a fazer cumprir o disposto na Lei nº 7.210/84, principalmente, garantindo a assistência material dos internos. Vale lembrar também que no Sistema Penitenciário Federal é expressamente proibida a entrada de qualquer pertence material por parte dos internos, o que naturalmente requer a garantia prestacional do Estado, que não esteja relacionada na Portaria nº 23/2007-DEPEN/MJ, DE 19/9/2007.

Além dos almoxarifados prestarem apoio no controle dos materiais destinados aos internos, eles controlam e distribuem os materiais destinados aos demais setores da Penitenciária, quais sejam: Setor Administrativo, Divisão de Segurança, Divisão de Reabilitação, Divisão de Saúde, Corregedoria, Recursos Humanos, dentre outros.

Especificando o trabalho, podemos descrever a atividade de controle dos estoques de materiais que são distribuídos aos internos e aos servidores das Penitenciárias. Ressalta-se que, pelas características do S.P.F., o volume de materiais distribuídos aos presos é extremamente alto, variando de roupas a itens de higiene pessoal. Todas essas atividades são realizadas em conformidade com aquelas previstas no CBO 4141-05 da categoria .

Consoante o exposto, torna-se inegável a importância do profissional de almoxarifado para a regular prestação da assistência material ao apenado custodiado (Lei nº 7.210/84) e para as atividades de gestão das Penitenciárias Federais (item k, primeira parte).

A regra é a prestação dos serviços à Administração Pública auferida por meio de unidade quantitativa de serviço prestado (§1º, do art. 3, do Decreto 2.271/97), isto é, por meio de resultados a serem alcançados pela contratada ao longo da execução da avença. Todavia, a dicção do dispositivo prevê que alguns serviços podem prever outras formas de avaliação, entendimento que não pode ser estabelecido em divórcio com o art. 11, §1º, da 1N/MPOG. 02/2008.

No mesmo sentido do item 3, H, e ratificado no item 5.1.5, a, todos do Termo de Referência, os auxiliares de almoxarifados prestam serviços diuturnamente, na quantidade de horas-semanais previstas na legislação trabalhistas, em regime de disponibilidade de mão de obra, em face das atividades cíclicas e rotineiras da Penitenciária e, também, em respeito as convenções coletivas que lhes regem.

Nesse sentido, pelas características intrínsecas dos serviços nas penitenciárias federais, não se justifica a adoção de critério outro diverso do contratado - Posto de Trabalho, conforme consta em edital e que vem sendo contratado por este Departamento desde 2010.

Realizar uma mudança do modelo atual (posto de trabalho) para aferição de resultados (Acordo de Níveis de Serviços, exclusivamente) implicará em profundas e

temerárias mudanças na rotina carcerária. Além disso, o mercado de trabalho para este serviço não dispõe de regramento que permita a este Depen/MJ contratar nos moldes requeridos, em regra, pelo Decreto nº 2.271/97, justamente por envolver, dentre outros aspectos, a necessária disponibilidade de mão de obra no local de prestação dos serviços, com execução de serviços rotineiros, alguns mensais, semanais e outros diários, (item j).

Por este motivo (impossibilidade de parametrizar os serviços do almoxarife em bases de resultados a serem alçados pelo profissional) e considerando não haver essa forma de contratação, salvo melhor juízo, disponível no mercado, qualquer trabalho que vise comparar as duas formas disponibilizadas pelo art. 11 da IN/MPOG 02/2008 (serviço por resultado X posto de trabalho), sendo o de posto de trabalho exceção, é inócuo, principalmente, visando os aspectos financeiros, economicidade, resultados a serem alçados no comparativo dos dois modelos etc. (item k, 2o parte).

Observa-se e ressalva-se ainda que este Depen/MJ adotou a previsão do §3º do art. 11 c/c o art. 17, todos da IN/MPOG 02/2008, os serviços também são avaliados por meio do Acordo de Níveis de Serviços (ANS) - Anexo I do edital, disciplinado no Capítulo 18 do Termo de Referência, prevendo descontos na fatura/nota fiscal apresentada caso a qualidade dos serviços não sejam respeitados (Tabela de Descontos - anexo 11). Este instrumento permite o duplo grau de avaliação dos serviços, isto é, a fiscalização acompanha a execução dos serviços pelos prestadores e a também avalia a empresa nos requisitos firmados no ANS.

Não obstante isso, a contratação por posto de trabalho deverá buscar diminuir ao máximo os custos para a Administração, com alocação eficiente dos prestadores, com vistas a garantir a prestação ótima dos serviços, evitando o desperdício com pagamento de horas nas quais não sejam eficientemente utilizadas, requerendo também uma fiscalização atuante e preparada para coibir abusos/desvios.

Para cumprir esses objetivos e mensurar a quantidade mínima de almoxarifados, este Depen/MJ valeu-se da expertise da execução contratual dos contratos anteriores e das boas práticas oriundo das Penitenciárias. Salienta-se ainda o sensível aumento da importância das Penitenciárias Federais no cenário de combate ao crime organizado, fato que certamente contribuiu para o acréscimo da população carcerária, implicando em natural expansão da atividade meio para fazer frente ao aumento da demanda, e com isso, prestar adequadamente o serviço público do Estado.

Nesse sentido, a estrutura das Penitenciárias auxilia no entendimento da distribuição dos prestadores para consecução dos serviços. A área de segurança máxima é dividida em quatro blocos, os quais se denominam Vivências. Temos ainda o local onde se encontra o armazém central. Assim, a força de trabalho é alocada com dois auxiliares de almoxarifados em cada vivência e um no setor de patrimônio. Desta forma, o mínimo necessário por penitenciária são de nove prestadores.

Com essa distribuição da força de trabalho (09 almoxarifados por Penitenciária), os serviços são executados com a máxima efetividade, permitindo assim, uma melhora sensível no controle, distribuição, armazenamento dos materiais, além de também atender ao incremento populacional carcerário sem implicar no aumento da quantidade de auxiliares de almoxarifados (item c). Em que pese o primeiro Termo de Referência (lis. 2/17) trazer a previsão de oito prestadores, o contrato anterior já previa a quantidade de nove. Pelo exposto, observamos que a quantidade do primeiro termo de referência implicaria em atrasos, demoras e demais dificuldades na prestação dos serviços, em contraponto ao que já se executava nos contratos anteriores (Pregão 12/2010-Depen/MJ) e não observado quando da elaboração daquele primeiro instrumento, sendo, tempestivamente, alterado antes da contratação, sem necessidade de aditivo contratual, caso levássemos a efeito naqueles termos.

No que tange ao acréscimo da contratação em mais um item, abarcando os serviços também para a Penitenciária em Campo Grande/MS, isso se deu em razão da empresa que estava executando o Contrato 30/2010 ter manifestado sua intenção em não prorrogar o contrato. Essa manifestação negativa da empresa obrigou essa Diretoria a tomar as medidas para iniciar o novo processo de contratação. Diante das alterações requeridas pela Conjur/MJ e tendo a manifestação da contratada, foi incluído no Termo de Referência (fls. 221/237) os serviços para Campo Grande/MS, que já se encontrava nesta Diretoria para alterações demanda de mesma natureza.

A inclusão dos serviços em autos de processo já em curso (contratação inicial para PFMS e PFPV) trouxe ganhos e economias no que tange aos prazos para concluir um processo licitatório (prazo para pesquisa de mercado, nova análise da Conjur/MJ, retificação das peças em face do apontado pela AGU, tramites interno, custos para novas publicações, prazos licitatórios etc), sendo a melhor solução administrativa naquele momento, em lace, principalmente, da essencialidade dos serviços."

Quanto às recomendações, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou a informação nº 11/2013 –COREM/CGAD/DIREX/DEPEN, por meio do Ofício 1368/2013-DIREX/DEPEN, de 11/7/2013, a qual, no parágrafo 3º, informa o seguinte:

"Recomendação 1 - Foi providenciada, junto ao Diretor Executivo, a imediata convalidação dos atos de autorização/aprovação da abertura do procedimento administrativo, em atenção aos termos do art. 38 da Lei nº 8.666/93 e juntado aos autos;

Recomendação 2 - Reiteramos que o edital e a ata do pregão encontram-se devidamente assinadas. Quanto à assinatura do Edital do Pregão, o Pregoeiro não faz mais parte do quadro de servidores desse Departamento, conforme Portaria nº 363 do DEPEN, de 14 de agosto de 2012;

Recomendação 3 - Informamos que foi acostado ao processo documentos comprovando que a empresa possui autorização para atuar no ramo de prestação de serviços de locação de mão de obra para a Penitenciária Federal em CAMPO GRANDE/MS (cópia em anexo);

Recomendação 4 - A Recomendação será encaminhada para análise da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, objetivando a definição do instrumento jurídico a ser utilizado na adequação do contrato e a forma a ser utilizada para o acerto financeiro, haja vista ter sido efetuada a repactuação do Contrato nº 05/2012 mediante Apostilamento;

Recomendação 5 - A análise da planilha de custos do Contrato 5/2012, celebrado com a Empresa L. Ferreira de Souza, evidenciou que o custo de transporte foi um dos itens que impactou na elevação do valor do Contrato, conforme ilustra a variação mostrada na tabela abaixo.

Posto de Serviço	Valor do Transporte -Contrato 32/2010 (RS)	Valor do Transporte -Contrato 5/2012 (RS)	Variação %
Telefonista	56,75	125,00	120,26
Motorista	31,10	125,00	301,93
Auxiliar de Serviços Gerais	56,73	125,00	120,34
Recepcionista	50,01	125,00	149,95
Almoxarife	44,58	125,00	180,39

Registre-se adicionalmente, que o reduzido valor orçado para o Transporte no Contrato 32/2010, foi um dos motivos pelos quais a Contratada não quis efetuar a renovação desse Contrato. O valor de R\$ 125,00 (cento e vinte e cinco reais) orçado no Contrato 5/2012, foi obtido pelo rateio do aluguel de um ônibus pela quantidade de empregados transportados.

O valor orçado para uniforme + EPI sofreu variação significativa, conforme evidenciado na tabela a seguir:

Posto de Serviço	Valor do Uniforme + EPI avençado no Contrato 32/2010 (RS)	Valor do Uniforme + EPI avençado no Contrato 5/2012 (RS)	Variação %
Telefonista	6,67	111,51	1.571,81
Motorista	26,67	86,85	225,65
Auxiliar de Serviços Gerais	20,00	86,85	334,25
Recepcionista	20,00	144,86	624,30
Almoxarife	20,00	86,85	334,25

A elevada variação encontrada, justifica-se pelo fato do EPI não ter sido orçado no Contrato 32/2010. No Contrato nº 5/2012 o EPI foi orçado junto com o uniforme. O



Contrato 05/2012 teve sua vigência expirada em 19/06/2013.

*Recomendação 6 - Os serviços de apoio técnico-administrativo pressupõem a disponibilização de força de trabalho, com dedicação integral, para apoiar as atividades da Penitenciária no momento exato da demanda, mesmo sendo essa demanda representada por atividades difusas ao longo do período de avaliação. Registre-se, adicionalmente, que extensa pesquisa realizada no dia 08/07/2013, objetivando a identificação de critérios de aferição de resultados na prestação de serviço de apoio técnico-administrativo não identificou, nenhum, órgão Federal que utilize forma alternativa de contratação à utilização de Posto de trabalho. Ademais, a área demandante através do Memorando nº 505/2013 - DISPF/DEPEN/MJ, complementa essa manifestação (em anexo).*

*Recomendação 7 - Passaremos a compor os nossos próximos termos de referência com os elementos constantes no § 3º, art. 6º, da IN SLTI nº 02/2008, os quais versam sobre a justificativa da necessidade dos serviços; relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada; demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis. Ademais, a área demandante irá complementar essa manifestação.*

*Recomendação 8 - Já estamos aprimorando nosso controle interno visando observar, nos procedimentos licitatórios, a possibilidade de desclassificação das propostas desconformes o com o instrumento convocatório; correlacionar os itens cotados pelas empresas, nas pesquisas de preços com aqueles constantes dos dissídios e acordos coletivos; e composição do processo com os elementos necessários para motivar a contratação, constando as solicitações das áreas demandantes e aprovação pela autoridade competente."*

## **Análise do Controle Interno**

Em atenção aos termos das justificativas apresentadas pela Unidade, fazem-se as seguintes observações:

**a)** Da análise na justificativa da Unidade observa-se que ela reconhece a falha apontada. Quanto ao teor da justificativa, ressalta-se que carece de fundamentação legal, uma vez que nos procedimentos licitatórios os atos administrativos devem ser sempre formais, conforme preceitua o parágrafo único, art. 3º, da Lei nº 8.666/93, não sendo admitida autorização tácita ou em atos diverso daquele precipuamente estabelecido.

No caso específico das contratações de serviços/obras e aquisições de bens/materiais, o artigo 38 da Lei nº 8.666/93 estabelece que *"O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente"*.

**b)** Não obstante os termos das justificativas apresentadas pela Unidade, impende destacar os riscos infligidos à Administração em uma contratação em que as pesquisas de mercado apresentam sobrepreço.

Não é rara a ocorrência de situações em que as empresas, em conluio, apresentam preços próximos àqueles prefixados pela administração como preços máximos admitidos, e não evoluem com redução de preços em sua cotação. Nestas situações, a Administração se vê às voltas de contratações com preços acima do efetivamente executado no mercado.

No caso específico do DEPEN, constatou-se grande variação de preços em decorrência da cotação de custos que não possuem efetiva comprovação de seus gastos, a exemplo dos citados acima (transporte, despesas médicas, etc.).

Observem que, dos valores apontados pela Unidade em suas justificativas, uma elevação de custos de 11,17% entre os valores de 2010 e 2011; de 28,53% entre os valores de 2011 e 2012; e de 31,72% se observarmos a variação entre 2010/2012. Os índices oficiais de inflação, para os anos de 2010 e 2011, fecharam em 5,91% e 6,5%.

Em razão destas distorções, a Administração deverá certificar-se sobre os componentes de custos que contribuíram para a elevação em tal monta e em total desencontro com os índices oficiais de inflação e de variação salarial.

Os valores cotados pelas empresas, na pesquisa de mercado, não estão sendo questionados simplesmente pelo valor em si mesmo, mas em razão da sua real e efetiva comprovação. Exemplo: é factível que um a empresa gaste R\$ 640,00 por mês com transporte de um empregado? Se a resposta for positiva e a Administração possuir elementos de comprovação para o gasto, valor será aceitável. Outro exemplo: é factível que uma empresa gaste R\$ 260,00 por empregado com o transporte? Como será este transporte? Há como ser efetivamente comprovado? Caso as respostas sejam afirmativas, o custo será aceitável e a Administração terá elementos para se justificar. Da mesma forma deverá proceder quanto às cotações de seguro, assistência médica, etc., pois, de maneira geral, eles estão contemplados e fixados pelas convenções e acordos coletivos de trabalho. Assim, a Administração deve averiguar se os valores cotados a títulos destes benefícios estão condizentes com aqueles fixados pelos instrumentos de regulação trabalhistas citados. Caso as respostas sejam afirmativas, não há o que se questionar. Contudo, nas propostas cotadas pelas empresas, quando da pesquisa de mercado, elas cotaram valores diversos e bem superiores àqueles fixados e que impactaram o valor final. Neste caso a Administração deverá confirmar junto às empresas sobre a efetiva prática destes valores. É possível que a empresa, tendo a compreensão e interesse no bem estar de seus empregados, delibere por conceder benefícios diferentes e em valor superior ao estabelecido pelos sindicatos, porém tais benefícios deverão ser comprovados.

No tocante à citação do art. 20 da IN SLTI/MPOG nº 02/2008, pela Unidade em suas justificativas, importa registrar que seu objetivo é impedir que a Administração faça exigências, por meio do edital, para que as empresas incluam em suas propostas custos como aqueles relacionadas no mencionado artigo. Como exemplo, podemos citar aquelas situações em que a Administração imponha às empresas o valor determinado para o auxílio alimentação e que esteja em desacordo com o valor previsto em dissídio ou acordo coletivo, ou ainda imponha custos que não estejam, diretamente, relacionados como objeto contratado.

O mencionado dispositivo não impede a Administração de averiguar se aqueles custos informados pelas empresas são reais e de solicitar sua correção, quando averiguado algum equívoco. Muito pelo contrário, todos os custos informados em sua planilha devem ser comprovados e acompanhados pela Administração.

**c)** Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade apresentou justificativas quanto à alteração na quantidade de almoxarifés previstas inicialmente no Termo de Referência e esclareceu às razões da inclusão de contratação de serviços para a Penitenciária de Campo Grande/MS, que não estava prevista inicialmente no TR. Observa-se que estas informações não constam dos autos do processo e somente foram apresentadas após os questionamentos de Auditoria. Dessa forma, é imperioso que a Unidade comprove os autos do processo com as respectivas justificativas e esclarecimentos.

**d)** A assinatura da ata do pregão não supre a necessidade de assinatura do Edital de Pregão, são instrumentos diferentes e cada qual possui suas exigibilidades.

**e)** Os documentos apresentados pela Unidade não atendem ao solicitado, pois neles não consta a autorização à empresa L. Ferreira de Souza para atuar no ramo de prestação de serviços de locação ou cessão de mão de obra.

**f)** A Unidade reconhece a falha apontada e que julgou vencedora do certame empresa que estava em desacordo com os termos do Edital. Observa-se que, de acordo com o item 7.1.3 do edital, a empresa deveria observar os limites máximos por lote e por item, em atenção aos termos do art. 41 da Lei nº 8.666/93, o qual estabelece que a *"Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada"*. Assim, a Unidade deveria ter desclassificado a proposta da empresa por estar em desconformidade com os termos do edital. Merece destaque também a falta de tratamento isonômico do pregoeiro com relação às outras licitantes, uma vez que duas empresas foram desclassificadas por supostos erros em suas propostas. Assim sendo, a empresa UNIAO ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA, CNPJ/CPF: 11.699.013/0001-17 teve sua proposta recusada por ter cotado apenas uma telefonista para o item 6 e a empresa GREEN LIFE SERVICOS AMBIENTAIS & PETROLEO LTDA, CNPJ/CPF: 09.720.595/0001-24 teve a proposta recusada porque o pregoeiro entendeu que seu lance não comportava a contratação de duas telefonistas de 30 horas para o posto do item 6. O procedimento correto, no entanto, seria o de oferecer prazo para que a empresa União Assessoria Ambiental Ltda reavaliasse a sua proposta, uma vez que poderia ter ocorrido mero erro de digitação quanto ao número de telefonistas. No caso da empresa Green Life o pregoeiro não poderia ter concluído pela inexecutabilidade do preço ofertado sem ter dado o direito de a empresa comprovar a exequibilidade. Nesse sentido existe vasta jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo do Acórdão nº 2068/2011 - Plenário, o qual dispõe, entre outros, que:

*"3. Exceto em situações extremas nas quais se veja diante de preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero, a teor do § 3º do art. 44, a norma não outorga à Administração poder para desclassificar proposta sem que esteja demonstrada, no procedimento licitatório, a incompatibilidade entre os custos dos insumos do proponente e os custos de mercado, bem como entre os seus coeficientes de produtividade e os necessários à execução do objeto.*

4. Caso o edital conceda meios para que o proponente demonstre a viabilidade de seus preços, em atenção ao art. 48, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, exigindo-lhe, v.g., a apresentação de composições de custo unitário ou facultando-lhe a juntada de cotações de fornecedores, a Administração terá à sua disposição instrumentos objetivos de aferição da exequibilidade da proposta. De outro lado, caso o instrumento convocatório não imponha a abertura de custos como requisito de aceitabilidade da proposta, deverá conferir ao licitante oportunidade de comprovar que os seus custos suportam os preços por ele ofertados, o que não impede, paralelamente, a adoção das medidas previstas no § 3º do art. 29 da IN/SLTI nº 2/2008" (grifo nosso)

Verifica-se, portanto, que na condução do procedimento houve tratamento diferenciado, uma vez que duas empresas foram desclassificadas sem que lhes fosse dados o direito de se manifestarem, enquanto que de outro lado uma empresa foi declarada vencedora ainda que sua proposta tivesse um valor acima do máximo permitido pela Administração, fato que, segundo o edital, implicaria em sua desclassificação. Neste último caso deveria o pregoeiro ter negociado com a empresa para que seu preço ficasse dentro do aceitável pela Administração, sob pena de sua imediata desclassificação, conforme item 7.1.3 do edital.

Convém ressaltar também que às empresas que tiveram suas propostas recusadas não tiveram a oportunidade de negociar seus preços com a Administração, o que poderia ter reduzido seu preço global a patamares inferiores aos da empresa efetivamente contratada.

g) A unidade não apresentou os esclarecimentos solicitados. A licitação tinha como objeto a contratação de serviços para 03 penitenciárias, a saber: Penitenciárias Federais de Porto Velho/RO, Mossoró/RN, e Campo Grande/MS. Para as três localidades, houve adjudicação do objeto, contudo constam somente os contratos firmados para a prestação de serviços em Porto Velho/RO e Mossoró/RN. Não há informações sobre a contratação da vencedora para prestação de serviços na Penitenciária Federal em Campo Grande/MS. Assim, a Unidade deve apresentar e fazer constar do processo, esclarecimentos complementares acerca do assunto.

h) A administração, ao incluir exigências nos editais, deverá fazê-las em consonância com as disposições legais. A forma apresentada está com a redação anterior à alteração procedida pela Lei nº 11.079/2004.

i) A citação do regime de execução no *Caput do Edital* não suprime a obrigação de a Unidade informá-lo no Contrato. A Lei 8.666/93 exige que ele conste do contrato.

j) Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade apresentou justificativas para adoção do critério Posto de Trabalho em decorrência da adoção do critério de aferição dos resultados na prestação dos serviços. Ressalta-se que adoção do critério de Posto de Trabalho para contratação de serviços é tratada como excepcionalidade pela IN SLTI nº 02/2008, que no § 1º, art. 11 dispõe o seguinte:

*"Excepcionalmente poderá ser adotado critério de remuneração da contratada por postos de trabalho ou quantidade de horas de serviço quando houver inviabilidade da adoção do critério de aferição dos resultados."* (grifo nosso)

Dessa forma, a Unidade na fase de planejamento da contratação, haja vista a excepcionalidade, deveria ter instruído os autos com os fundamentos que motivaram a adoção do critério Posto de Trabalho, que somente foi apresentado após os questionamentos de auditoria.

k) A Unidade, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, apresentou justificativas quanto à necessidade dos serviços, porém não demonstrou que a contratação foi precedida de estudos, que viabilizassem a demanda prevista, a quantidade de serviços a ser contratado e os resultados a serem alcançados em termos de economicidade com melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros.

Em relação às recomendações, estas serão monitoradas e acompanhadas durante o exercício de 2013, no Acompanhamento Permanente dos Gastos (APG) da Unidade, para confirmação do integral cumprimento.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Proceder, junto ao Diretor Executivo, a imediata convalidação dos atos de autorização/aprovação da abertura do procedimento administrativo, em atenção aos termos do art. 38 da Lei nº 8.666/93.

Recomendação 2: Promover a assinatura do edital de pregão, em atenção aos termos do § 1º, art. 40, da Lei nº 8.666/93 e a alteração nas minutas de editais, termos de referência e Contratos, fazendo constar o regime de execução nos contratos e a forma de apresentação e prazo da garantia financeira.

Recomendação 3: Instruir o processo com documentos comprovando que a empresa possui autorização para atuar no ramo de prestação de serviços de locação ou cessão de mão de obra e com informações sobre os procedimentos de contratação da empresa adjudicada como vencedora para prestação de serviços na Penitenciária Federal em CAMPO GRANDE/MS, bem como com as justificativas quanto à alteração do quantitativo de almoxarifés, uma vez que estas informações não constam do processo.

Recomendação 4: Adequar do valor do contrato, relativamente ao item almoxarifé, ao valor máximo admitido no edital e o recolhimento dos valores pagos indevidamente.

Recomendação 6: Comprovar a inviabilidade da adoção do critério de aferição dos resultados na prestação dos serviços e que justifiquem a situação de excepcionalidade para adoção de Postos de trabalho, conforme disposto no § 1º, art. 11 da IN SLTI nº 02/2008. Registra-se que a comprovação e justificativas solicitadas, devem constar dos procedimentos de planejamento da contratação e integrar o termo de referência.

Recomendação 7: Compor os termos de referência, e no presente processo, dos elementos mencionados no § 3º, art. 6º, da IN SLTI nº 02/2008, os quais versam sobre a justificativa da necessidade dos serviços; relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada; demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

Recomendação 8: Aprimorar os controles internos quanto à observância dos procedimentos licitatórios, promovendo a desclassificação das propostas desconformes o com o instrumento convocatório; correlacionado os itens cotados pelas empresas, nas pesquisas de preços com aqueles constantes dos dissídios e acordos coletivos; e composição do processo com os elementos necessários para motivar a contratação, constando as solicitações das áreas demandantes e aprovação pela autoridade competente.

### **2.1.2.3 CONSTATAÇÃO**

#### **Exigência de prévio registro no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF para habilitação em certame licitatório.**

##### **Fato**

No instrumento convocatório para o Pregão Eletrônico nº 16/2012-DEPEN/MJ, constatou-se a presença de exigências em desconformidade com a legislação e a jurisprudência consolidada em súmula do Tribunal de Contas da União. A cláusula editalícia se refere à exigência de prévio registro cadastral no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF para habilitação em certame licitatório.

Esse fato ocorreu em relação ao Processo nº 08016.004200/2012-16.

##### **Causa**

Deficiências nos procedimentos operacionais da Unidade, ao incluir cláusula no Edital do Pregão Eletrônico nº 16/2012-DEPEN/MJ em desconformidade com a legislação e com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União.

##### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201215915/007, item 25, que solicita justificativas quanto à presença da cláusula 6.2 no Edital, que trata da exigência do SICAF para fim de habilitação do licitante, a Unidade respondeu por meio do Memorando nº 64/2012 - COREM/CGAD/DIREX/DEPEN, de 06/11/2012, o que segue:

"Conforme Decreto nº 4.482/2002."

## Análise do Controle Interno

O Departamento elaborou edital para a realização do Pregão nº 16-2012, cujo objeto trata da contratação de serviços continuados de vigilância armada para a Unidade. Verificou-se, no entanto, a presença de exigência em desacordo com a legislação e com a jurisprudência sobre o assunto.

O Item nº 6.2 do edital do referido pregão eletrônico traz a seguinte exigência:

*“O credenciamento do licitante dependerá de registro atualizado no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), que também será requisito para fim de habilitação.”*

A Instrução Normativa SLTI nº 02, de 11/10/10, art. 8º, estabelece que o cadastro no SICAF poderá ser iniciado no Portal Compranet, no nível de credenciamento, que é o mínimo nível do registro cadastral no SICAF. Desta maneira, a única exigência que pode ser feita é quanto ao cadastramento no primeiro nível do cadastro, que é o de "Credenciamento", pois este é condição necessária para a participação dos interessados na modalidade licitatória Pregão, em sua forma eletrônica, bem como na Cotação eletrônica (conforme disposto no Art. 11 da mencionada IN da SLTI).

A falha ora apontada está configurada na exigência de registro cadastral no SICAF como requisito obrigatório para fins de habilitação.

Por outro lado, o Decreto nº 3.722, de 2001, alterado pelo Decreto nº 4.485, de 2002, veio dar cumprimento à previsão contida no art. 34 da Lei nº 8.666, de 1993. Em seu art. 1º, dispõe que “a habilitação dos fornecedores em licitação, dispensa, inexigibilidade e nos contratos administrativos pertinentes à aquisição de bens e serviços [...] **poderá** ser comprovada por meio de prévia e regular inscrição cadastral no SICAF”.

O Inciso II do referido artigo prevê que o cadastramento será feito pela própria Administração, **antes da contratação**, com base no reexame da documentação apresentada para habilitação, devidamente atualizada, quando o proponente homologado não estiver ainda inscrito no SICAF.

Da leitura do art. 3º do Decreto supracitado, transcrito a seguir, conclui-se que o cadastro no SICAF é um meio opcional de comprovação da regularidade fiscal, da qualificação econômico-financeira e da habilitação jurídica, não necessitando ser prévia:

*“Os editais de licitação para as contratações referidas no §1º do art. 1º deverão conter cláusula **permitindo** a comprovação da regularidade fiscal, da qualificação econômico-financeira e da habilitação jurídica por meio de cadastro no SICAF, definindo dia, hora e local para verificação on line, no Sistema.”*

De igual modo, a Instrução Normativa nº 02, de 11 de outubro de 2010, que estabelece normas para o funcionamento do SICAF, esclarece em seu art. 3º que a habilitação dos fornecedores **poderá** ser comprovada por meio de prévia e regular inscrição cadastral no SICAF.

Em síntese, o referido Edital contém exigências expressamente vedadas na legislação, visto que a habilitação por meio do SICAF é opcional, embora o cadastramento de fornecedores seja obrigatório no momento da contratação, o que poderá eventualmente ser feito pela própria Administração após exame da documentação comprobatória.

Por fim, o Tribunal de Contas da União consolidou sua jurisprudência, já insculpida em diversos Acórdãos, sob a forma da recente Súmula nº 274, de 06-06-12, com o seguinte teor:

*“É vedada a exigência de prévia inscrição no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SicaF para efeito de habilitação em licitação.”*

Torna-se inequívoca, portanto, a necessidade da Unidade em adequar seus instrumentos convocatórios para licitações ao que estabelece a legislação e a jurisprudência, evitando a limitação da concorrência entre os interessados em participar dos certames, em respeito aos princípios da isonomia e da economicidade administrativa.

Por fim, cabe esclarecer que a resposta da Unidade cita legislação que não possui relação com o tema em comento.

Diante de todo o exposto, não se pode acatar a justificativa apresentada.

## Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar os controles internos de forma possibilitar a não inserção de cláusulas restritivas em editais quanto à habilitação de licitantes sem prévio cadastro no Sistema Integrado de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF.

## 2.1.3 FORMALIZAÇÃO LEGAL

### 2.1.3.1 CONSTATAÇÃO

#### Divergência de informações quanto a data de assinatura de contrato e ausência de garantia financeira da empresa contratada.

##### Fato

Quando da análise do processo nº 08016.004248/2012-24, que trata da assinatura do Contrato nº 05/2012, com a empresa L. Ferreira de Souza, para a prestação de serviços de apoio Administrativo na Penitenciária Federal de Porto Velho/Rondonia (Pregão nº 02/2012), com o valor mensal de R\$ 63.219,86 e de R\$ 758.638,32 para 12 meses, foram identificadas algumas impropriedades, as quais foram relacionadas a seguir:

**a)** Divergência de informações quanto à data de assinatura do Contrato (12/03/2012), e o extrato do contrato publicada no Diário Oficial da União, informa que a assinatura ocorreu em 19/03/2012.

**b)** Ausência no processo de documentos comprovando que a empresa apresentou a Garantia financeira, prevista na Cláusula Treze do Contrato. .

##### Causa

Fragilidade nos mecanismos de fiscalização da execução do contrato.

#### Manifestação da Unidade Examinada

Em razão dos questionamentos feitos pela Solicitação de Auditoria nº 201215915/09, de 06.11.2012, a Unidade encaminhou, por intermédio do Ofício nº 3028/2012, o Memorandos nº 66/2012, as seguintes justificativas:

**a)** *“Em 07/03/2012 o Senhor Diretor-Executivo, por meio do ofício nº 807/2012 (fl. 92 - Anexa), encaminhou o respectivo termo de contrato, convocando a empresa para assinar e encaminhar 02 (duas) vias, no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis, a este Departamento. Em 19/03/2012 o Chefe da Divisão de Licitações e Contratos solicitou, por meio do despacho nº 126/2012-DILC (fl. 95 – Anexa), remessa dos contratos ao Senhor Diretor-Geral para publicação. Observa-se, assim, que a empresa assinou o contrato dia 12/03/2012, entretanto, o Diretor-Geral assinou somente em 19/03/2012, data esta considerada para efeito de publicação”.*

**b)** *“Visando o cumprimento da referida cláusula contratual, formalizou-se o Ofício nº 3009/2012-DIREX (Anexo).”*

Após a Reunião de busca conjunta de soluções, a Unidade apresentou a Informação nº 10/2013 –COREM/CGAD/DIREX/DEPEN, encaminhado pelo Ofício nº 1.174/2013-DIREX/ DEPEN, com o seguinte teor:

*“Letra a – Em análise dos autos pode-se inferir que houve um erro de digitação no momento da Publicação, já que realmente a dada de assinatura do contrato é*

12/03/2012. Ressalta-se que conforme previsão contratual (DOC 02) e Nota Fiscal (DOC 03) o prazo de vigência se iniciou com a publicação em 20/03/2012, não havendo prejuízo.

Letra b - Quanto à ausência de garantia, informo que a mesma foi solicitada diversas vezes como comprova os ofícios em anexo (DOC 04) e procedimento sancionatório será instaurado visando à apuração do descumprimento contratual. O Setor já adotou providências, no sentido de confeccionar check-list, para aprimorar o controle do recebimento e revalidação das garantias contratuais.”

Quanto às recomendações, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou a informação nº 11/2013 –COREM/CGAD/DIREX/DEPEN, por meio do Ofício 1368/2013-DIREX/DEPEN, de 11/7/2013, a qual, no parágrafo 2º, informa o seguinte:

“Recomendação 1 - Foi efetuada a Retificação conforme a Recomendação. Seguem em anexo as publicações das retificações.

Recomendação 2 - Foi solicitada a apresentação da Garantia através de Ofício, não recebido até a presente data. Quanto à rescisão contratual, o Contrato expirou em 19/03/2013, sem prorrogação.

Recomendação 3 - Passou-se a colocar, em todos os processos de contratação. Check list com vista a aprimorar o efetivo acompanhamento das obrigações contratuais.”

#### **Análise do Controle Interno**

Em atenção aos termos das justificativas apresentadas pela Unidade, fazem-se as seguintes observações:

a) A justificativa apresentada pela Unidade, apesar de esclarecer os motivos da divergência de datas, não informa as providências adotadas para sanar a impropriedade. No contrato, que é o instrumento válido e assinado pelas partes, consta a data de 12.03.2012 e é ele que tem valor jurídico. O extrato ou publicação no DOU não pode inovar, trazendo situação ou informação diversa daquela constante do instrumento original.

b) O que se observa da leitura do documento enviado pela Unidade à empresa, é que a Administração não exigiu a apresentação da garantia financeira pela empresa contratada, conforme previsto na Cláusula Treze do Contrato, ou seja, quando de sua assinatura. O contrato foi assinado no mês de março/2012 e a garantia financeira deveria ter sido apresentada imediatamente à assinatura. Somente após os questionamentos feitos pela equipe de Auditoria, a Administração procedeu à exigência da apresentação da garantia, enviando à empresa o Ofício 3009/2012–DIREX/DEPEN, com data do dia 14.11.2012.

Quanto às justificativas apresentadas por intermédio da Informação nº 10/2013 –COREM/CGAD/DIREX/DEPEN, verifica-se que a empresa, após mais de 12 meses de vigência do contrato, ainda não apresentou a garantia prevista na licitação e no contrato. O fato evidencia falhas nos controles internos da Unidade quanto ao cumprimento das obrigações legais e contratuais assumidas pelas partes.

Em relação à recomendação, esta será monitorada e acompanhada durante o exercício de 2013, no Acompanhamento Permanente dos Gastos (APG) da Unidade, para confirmação do integral cumprimento.

#### **Recomendações:**

Recomendação 3: Aprimorar seus controles internos com vista ao efetivo acompanhamento das obrigações contratuais.

#### **2.1.3.2 CONSTATAÇÃO**

**Execução de contrato de prestação de serviços de manutenção em plataforma de inteligência da Penitenciária Federal de Porto Velho sem o cumprimento, por parte da Contratada, do item 8.4.2 do Termo de Referência, acerca da apresentação de certificados de capacitação da mão de obra empregada no cursos dos sistemas que compõem a plataforma.**

#### **Fato**

Trata o Processo nº 08016.007247/2012-31 do pregão eletrônico nº 023/2012, do tipo menor preço global, tendo por objeto a contratação de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva, incluindo fornecimento de peças, materiais e componentes, visando o funcionamento adequado da Plataforma de Inteligência da Penitenciária Federal em Porto Velho/RO, sagrando-se vencedora a proposta da empresa ROCHA BRESSAN ENGENHARIA INDÚSTRIA E COMERCIO LTDA, CNPJ 26.415.117/0001-20, no valor de R\$ 555.580,55. O decorrente Contrato, sob o nº 21/2012, foi celebrado em 18/09/2012 e publicado em 24/09/2012, com vigência de 24/09/2012 a 23/09/2013.

Da análise do processo, verificamos que a empresa contratada iniciou a prestação dos serviços na Penitenciária Federal de Porto Velho em 10/10/2012, tendo emitido as notas fiscais de nº 899 em 21/11/2012, 963 em 20/12/2012, 981 em 11/01/2013, e 991 em 22/01/2013, atestadas em 12/12/2012, 21/02/2013, 21/02/2013 e 27/03/2013, respectivamente. Contudo, restava pendente de adimplemento por parte da Contratada o item 8.4.2 do Termo de Referência do Edital do Pregão em comento, qual seja, a apresentação dos “certificados de capacitação da mão de obra empregada, até o início da prestação do serviço, nos cursos dos sistemas que compõem a Plataforma de Inteligência”.

Por conseguinte, o DEPEN enviou à Contratada o Ofício nº 148/2013 – DIREX/DEPEN, de 14/01/2013, informando que a empresa não estava “autorizada a iniciar a execução do contrato na Penitenciária Federal de Porto Velho/RO até a regularização da situação”, ademais, “considerando que não houve manifestação deste Departamento autorizando o início da execução dos serviços e visando a obediência ao princípio da vinculação do instrumento convocatório informo que eventual prestação do serviço, caso esteja ocorrendo deve ser interrompida imediatamente até o cumprimento das exigências previstas no item 8.4 do edital.”.

#### **Causa**

Falha nos mecanismos de controles internos administrativos consubstanciados na autorização de início de prestação de serviços por parte de empresa contratada sem que estivessem plenamente satisfeitos os requisitos de qualificação técnica exigidos em edital.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Questionada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306202/025, de 17/05/2013, a Unidade, por meio do Ofício nº 1055/2013-DIREX/DEPEN, de 29/05/2013, encaminhou o Despacho nº 1454/2013, com as seguintes informações:

“Conforme o questionamento apresentado, cabe ressaltar que de fato não houve autorização formal para o início da execução dos serviços por parte deste Departamento, conforme documentação colacionada aos autos.

Neste diapasão, o início da execução de alguns serviços, sem a autorização expressa, decorreu de um lapso da Administração que teve sua ocorrência derivada dos fatores a seguir relacionados.

Em primeiro lugar, a exigência de autorização para início da execução dos serviços decorreu de uma metodologia que apesar de legal é pouco usual no âmbito das contratações públicas (posteriormente à celebração do instrumento), já que normalmente quando se publica o instrumento contratual presume-se a eficácia plena do instrumento, ou seja, somos levados a crer que toda e qualquer condição para a execução dos serviços já tenha sido efetivamente observada pela empresa

contratada.

*E mais, da análise do instrumento contratual é de se observar que não houve definição clara de quem seria a autoridade competente para a emissão do ato de autorização, o que levou a uma certa confusão, uma vez que neste Departamento as competências para Ordenar Despesa e Assinar o Contrato são atribuídas a autoridades distintas, no caso, o Diretor do Sistema Penitenciário Federal e o Diretor Geral deste Departamento, respectivamente.*

*Aliado a isso é sabido e consabido que, desde a sua aquisição e instalação na Penitenciária Federal em Porto Velho - RO, a Plataforma de Inteligência não passou pela devida manutenção devido a inexistência de instrumento de contrato para a prestação do correspondente serviço.*

*Essa ausência de manutenção preventiva e corretiva levou à falta de funcionamento de parte dos equipamentos da Plataforma e em consequência à fragilização da segurança daquela Unidade Penal Federal.*

*Assim, a publicação do Contrato de Manutenção da Plataforma de Inteligência causou um natural alvoroço e muita pressa no afã de serem prestados os devidos serviços corretivos e preventivos para o regular funcionamento do equipamento.*

*Portanto, conforme se vê, a execução dos serviços então prestados pela empresa Rocha Bressan não decorreu de qualquer ato deliberado no sentido de ser descumprido o mandamento de alguma cláusula contratual, mas sim, visando ao pronto emprego dos meios postos à disposição do Administrador para que fosse recuperado o status quo ante do importante instrumento de garantia da segurança da Unidade Penal Federal que é a sua Plataforma de Inteligência.*

*Seguindo, as Notas Fiscais foram atestadas porque, em que pese a inexistência da autorização formal ora questionada, os serviços então solicitados foram devida e satisfatoriamente prestados pela empresa contratada.*

*Além do que, o não atesto e a consequente falta de pagamento ocasionariam o enriquecimento sem causa da Administração”.*

Quanto ao livre acesso dos técnicos da contratada à Penitenciária Federal de Porto Velho, não obstante a ausência de autorização do DEPEN para o início da execução dos serviços de manutenção da plataforma de inteligência, a Unidade informou o que segue:

*“Aqui não há muito o que se discutir ou esclarecer pois, a entrada e permanência de qualquer pessoa a uma Penitenciária Federal de Segurança Máxima não depende da assinatura ou autorização para a execução de contratos administrativos.*

*Com efeito, o ingresso no estabelecimento prisional é ato discricionário do Diretor da Unidade, que o autoriza ou não segundo sua conveniência e oportunidade e para as mais diversas finalidades em nada tendo haver com a ausência de autorização para execução dos serviços (o que ora é questionado), que é ato diverso.*

*Conforme já mencionado no item anterior, o lapso da Administração em permitir o início dos trabalhos levou o Diretor da Penitenciária Federal em Porto Velho - RO a autorizar o ingresso dos funcionários motivado pelo engano de ser legítima a prestação dos serviços.*

*Por fim, somente a título de registro, vale mencionar que o fato de possuir ou não contrato celebrado com a Administração Pública não exonera qualquer pessoa de ser submetida aos rígidos requisitos de identificação e inspeção pessoal com condição para ingresso e permanência de todos aqueles que pretendem adentrar uma Penitenciária Federal de Segurança Máxima”.*

#### Análise do Controle Interno

O edital do pregão sob análise institui no subitem 10.3.2, “b” e “c” como exigência de habilitação relativa à qualificação técnica do licitante o que segue:

##### “10.3.2 - QUALIFICACAO TECNICA

(...)

*b) - A empresa contratada deverá apresentar certificados de capacitação da mão de obra empregada, até o início da prestação do serviço (original sem grifo), nos cursos dos sistemas que compõem a Plataforma de Inteligência, conforme abaixo:*

- a) Sistema de controle de acesso pessoal;*
- b) Sistema de controle de acesso de Veículos;*
- c) Sistema de CFTV*
- d) Sistema de alarme e intrusão*
- e) Sistema de Comunicação*
- f) Sistema de detecção de alarme de Incêndio*
- g) Sistema automação do grupo Gerador*
- h) Sistema de Integração e monitoramento*
- i) Certificado ou diploma no mínimo de 2º Grau Técnico em eletrônica com registro no CREA.”*

(...)

*c) A empresa deve ser integradora Bosch;”*

O contrato nº 21/2012 foi firmado em 18/09/2012 e publicado em 24/09/2012. Conforme a sua Cláusula Terceira – Das Obrigações da Contratada, Subcláusula Primeira, item LIII “O prazo para início da prestação do serviço, de forma a permitir a empresa prestadora dos serviços à adoção dos procedimentos necessários para iniciar a execução contratual, conforme acórdão 667/2005 – TCU **será de 30 dias** (original sem grifo).

Segundo o Relatório da Fiscal de Contrato, a contratada iniciou a prestação de serviços na Penitenciária de Porto Velho no dia 10/10/2012. A documentação referente à qualificação técnica da empresa foi apresentada em 14/11/2012. Em 21/11/2012, a Coordenação de Recursos Materiais, encaminhou o Despacho nº 643-DILC/COREM/CGAD/DIREX à Diretoria do Sistema Penitenciário Federal (DISPF) para que se manifestasse acerca dos certificados apresentados. Em 26/11/2012 a Engenharia emitiu o Despacho nº 082/2012 – ENGENHARIA/DISPF/DEPEN, endereçado à DISPF, informando que o “documento de fls. 490 atende ao item 8.4.2 do TR (termo de referência), uma vez que a fabricante BOSCH declara que a empresa Rocha Bressan é integradora de seus produtos e seus técnicos estão aptos a prestar serviços técnicos na sua linha de produção”.

Em 30/11/2012 a Coordenação de Recursos Materiais encaminha o Despacho 670 – DILC/COREM/CGAD/DIREX a DISPF, reiterando necessidade de manifestação entre o exigido nos Termo de Referência os certificados apresentados pela empresa. Em 07/12/2012 a DISPF encaminha à DILC Despacho nº 083/2012 – ENGENHARIA/DISPF/DEPEN com nova manifestação acerca da documentação apresentada pela contratada, informando que “em síntese, o que falta a ser apresentado é o registro ou inscrição na entidade profissional competente”. Em 13/12/2012, em novo despacho, o Coordenador-Geral de Administração restituiu os autos à DISPF “para manifestação do Senhor Ordenador de Despesas, já que o Despacho supracitado contém manifestação que contraria regra expressa do Termo de Referência – TR”. Em Despacho sob o nº 4239, de 20/12/2012, em referência ao relatório sobre prestação de serviço da contratada, o Diretor do Sistema Penitenciário Federal Substituto sugere “a imediata interrupção dos trabalhos da empresa na PPPV, até a adequação da mesma às normas do certame licitatório”.

Conforme se verifica nos documentos acostados aos autos, a empresa contratada iniciou a prestação de serviços em 10/10/2012, sem apresentar a documentação exigida e somente em 14/01/2012 foi notificada a interromper os serviços, conforme os seguintes termos do Ofício 148/2013-DIREX/DEPEN:

1. *“Pelo presente informamos a Vossa Senhoria que os documentos apresentados a título de cumprimento da obrigação dessa empresa na comprovação dos requisitos exigidos no que tange à mão de obra empregada, conforme estipula o item 8.4 do Edital não foram considerados cumpridos, nos termos dos expedientes em anexo.*

2. *Assim, considerando que o início da prestação dos serviços está condicionado à apresentação dos supramencionados certificados de capacitação da mão de obra empregada, essa empresa, não está autorizada a iniciar a execução do contrato na Penitenciária Federal em Porto Velho/RO até a regularização desta situação.*

3. *Pelo exposto, considerando que não houve manifestação deste Departamento autorizando o início da execução dos serviços e visando a*

obediência ao princípio da vinculação do instrumento convocatório informo que eventual prestação do serviço, caso esteja ocorrendo deve ser **interrompida imediatamente até o cumprimento das exigências previstas no item 8.4 do edital**”.

De acordo com a Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, “controle interno administrativo é o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público”. Deste conceito, depreende-se que tal controle é essencial para a gestão pública, em qualquer Órgão, e trata-se de um conjunto sistematizado de ações, o qual precisa ser aprimorado na Unidade examinada, estruturando de forma eficiente as rotinas administrativas.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Aperfeiçoar os mecanismos de controles internos administrativos da Unidade, implementando rotinas que permitam controlar o atendimento aos requisitos de habilitação previstos em edital previamente ao início da execução do contrato por parte da empresa contratada, de modo a proporcionar razoável segurança de que as atividades e operações se realizam, de forma a possibilitar o atingimento das metas, em termos satisfatórios de economia, eficiência e eficácia.

## **2.1.4 PAGAMENTOS CONTRATUAIS**

### **2.1.4.1 CONSTATAÇÃO**

**Impropriedades nos pagamentos referentes ao Contrato nº 05/2012 (Notas fiscais da empresa não destacam a retenção do INSS; guias de recolhimento do INSS e FGTS não são específicas para o contrato; ausência de comprovação da legalidade para o não recolhimento do INSS patronal pela contratada).**

#### **Fato**

Da análise nos processos nºs 08120.000853/2012-35, 08120.001117/2012-06, 08120.001795/2012-61, 08120.002197/ 2012-17, referente aos pagamentos nos meses de abril a junho/2012, feitos à empresa L. Ferreira de Souza, relativo ao Contrato nº 05/2012, com valor mensal e anual de R\$ 63.219,86 e de R\$ 758.638,32, respectivamente, foram identificadas algumas impropriedades, as quais foram relacionadas a seguir:

- a) As notas fiscais emitidas pela empresa não destacam, em seu corpo, os valores referentes às retenções do INSS;
- b) As SEFIPs apresentadas pela empresa nos processos de pagamento, não são específicas para o tomador dos serviços (Penitenciária) e não refletem a quantidade de trabalhadores colocados à disposição da Unidade;
- c) As guias de recolhimento do INSS e FGTS não são específicas para o contrato e não refletem os valores dos impostos recolhidos em função dos trabalhadores disponibilizados pela empresa à Unidade;
- d) ausência de comprovação, junto à empresa e aos órgãos competentes, sobre a legalidade para o não recolhimento do INSS patronal por parte da empresa contratada, conforme ficou evidenciado dos documentos apresentados nos processo de pagamento (folha de pagamento, Sefip).

#### **Causa**

Fragilidade nos mecanismos de fiscalização da execução do contrato por parte do fiscal do contrato.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em razão dos questionamentos feitos pela Solicitação de Auditoria nº 201215915/09, de 06.11.2012, a Unidade encaminhou, por intermédio do Ofício nº 3028/2012, o Memorandos nº 66/2012, as seguintes justificativas:

- a) “A Contratada foi notificada para passar a registrar no corpo da Nota Fiscal os valores referentes a retenção do INSS”.
- b) “A Contratada foi notificada, por meio do Ofício nº 3007/2012-DIREX, para justificar os motivos pelos quais as SEFIPs apresentadas não refletem a quantidade de mão de obra com dedicação exclusiva do Contrato 05/2012 e por que as SEFIPs emitidas não são específicas para o tomador de serviços. Adicionalmente deve ser ressaltada a falta de conhecimento dos Fiscais para efetuarem análise de folha de pagamento e recolhimento do FGTS e do INSS”.
- c) “A Contratada foi notificada, por meio do ofício nº 3008/2012-DIREX (Anexo), para justificar as razões das guias de recolhimento não serem específicas para o contrato e não refletirem os valores dos tributos recolhidos em função dos trabalhadores disponibilizados pela empresa à Penitenciária. Adicionalmente deve ser ressaltada a falta de conhecimento dos Fiscais para efetuarem análise da folha de pagamento e do recolhimento do FGTS e do INSS”.
- d) “Será encaminhado à CONJUR/MJ consulta nesse sentido.”

Posteriormente, e por intermédio do Ofício nº 1.174/2013-DIREX/ DEPEN, a Unidade encaminhou o Memorando nº 66/2013-COFIN/DEPEN, de 19/06/2013, com justificativas para a letra “a” e a Informação nº 10/2013 –COREM/CGAD/DIREX/DEPEN, com justificativas para as letras “b”, “c” e “d”, as quais transcrevemos a seguir:

- Memorando nº 66/2013-COFIN/DEPEN, de 19/06/2013:

“Em resposta à solicitação de auditoria supracitada, com relação ao Registro I, letra a, observamos que realmente a empresa não destacou, no corpo de notas analisadas, os valores referentes às retenções de INSS. Mas vejamos a Instrução Normativa RFB nº 971 de 2009:

Art. 112. A empresa contratante de serviços prestados mediante cessão de mão-de-obra ou empreitada, inclusive em regime de trabalho temporário, a partir da competência fevereiro de 1999, deverá reter 11% (onze por cento) do valor bruto da nota fiscal, da fatura ou do recibo de prestação de serviços e recolher à Previdência Social a importância retida em documento de arrecadação identificado com a denominação social e o CNPJ da empresa contratada, observado o disposto no art. 79 e no art. 145.

§ 1º Para fins do disposto no caput, a empresa contratada deverá emitir nota fiscal, fatura ou recibo de prestação de serviços específica para os serviços prestados em condições especiais pelos segurados ou discriminar o valor desses na nota fiscal, na fatura ou no recibo de prestação de serviços.

2. Percebe-se que a IN citada não deixa claro o que seria “condições especiais pelos segurados”, nota-se que tal situação substituiria a necessidade de discriminação dos valores na nota. Dessarte, entendemos que o processo é instruído e a nota fiscal possui informações necessárias para a retenção correta do INSS, tendo, possivelmente, condições especiais. Outrossim, informamos que, apesar do não destaque no corpo das notas fiscais, estas tiveram as retenções dos 11 % conforme prevê o art.112: não havendo nenhum prejuízo ao erário.

3. De qualquer forma, comunicamos que estaremos solicitando às empresas, prestadoras de serviços de mão de obra no DEPEN, que venham a não destacar o valor no campo da nota fiscal, que façam o destaque.”

- Informação nº 10/2013 –COREM/CGAD/DIREX/DEPEN:

“Letras “b”, “c” e “d” - A SEFIP apresentada tem como tomador do serviço “Ministério da Justiça” e o CNPJ informado é o do Departamento Penitenciário Nacional, não consta Penitenciária, pois a contratação é feita pelo órgão central (DEPEN), como comprova doc em anexo (DOC O I).

Quanto ao número de funcionários que “não refletem a quantidade de trabalhadores colocados à disposição da Unidade” cabe salientar que por tratar-se de uma terceirização, não sendo possível a vinculação de pessoas e sim de número de postos, justifica-se o número superior de funcionários que eventualmente laboram na unidade prisional cobrindo ausências (férias, atestados, licenças) dos .titulares”. Podendo citar como exemplo se duas funcionárias estiverem de licença maternidade, outro de férias e mais um de atestado, teremos quatro pessoas a mais na listagem. Devido à especificidade da contratação de serviço terceirizado. O setor não tem como praxe essa análise pormenorizada, restringindo-se a conferência dos nomes constantes na folha de ponto estão na SEFIP, atendimento assim a legislação. Visando aprimoramento da gestão contratual solicitamos orientações quanto a obrigatoriedade e operacionalidade da implementação desse controle mais efetivo quanto a SEFIPs, especialmente quanto aos funcionários que encontram-se em licenças legais (não são cobrados ao DEPEN, mas que tem direito ao benefício que deve ser arcado pela

empresa e fiscalizado pelo órgão)".

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou a informação nº 11/2013 –COREM/CGAD/DIREX/DEPEN, por meio do Ofício 1368/2013-DIREX/DEPEN, de 11/7/2013, a qual, no parágrafo 7º, apresenta esclarecimentos quanto às irregularidades relacionadas, conforme principais destaques transcritos a seguir:

b) Quanto às SEFIPs apresentadas pela empresa nos processos de pagamento, que não são específicas para o tomador dos serviços (Penitenciária).

*"Em resposta a primeira constatação, a empresa não especificou o nome do tomador na SEFIP, que no entender da CGU deveria constar o nome da Penitenciária Federal em Porto Velho/RO. Constatamos junto ao endereço eletrônico da Receita Federal que para o CNPJ 00.394.494/0008-02 (aposto na SEFIP) é registrado o nome empresarial MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Este fato decorre de sermos filial desse Ministério. Para o nome fantasia é utilizado o FUNPEN (Fundo Penitenciário Nacional), conforme comprovante de inscrição anexo.*

*Nesse sentido, quando se busca no Sistema da Caixa Econômica o CNPJ do tomador do serviço, os dados cadastrados junto à Receita Federal são recuperados. Assim, justifica-se o motivo das guias da SEFIP aparecer com o nome do Ministério da Justiça, mesmo correto o CNPJ empregado quando do preenchimento daquele sistema.*

*Não obstante isso, devemos observar a distinção entre tomador dos serviços e local de prestação do mesmo. Para discorrer sobre este tema, devemos observar a estrutura orçamentária deste Depen/MJ. Segundo o Regimento Interno (Portaria 674/2008-MJ), somente o Diretor- Geral (UG 200.333) poderá firmar contratos em nome do Órgão (art. 51, inciso X), por esse motivo todas as licitações são realizadas na UG 200.333 e posteriormente sub-rogada no SIAFI a Unidade Gestora de interesse (no Depen/MJ temos as UG 200.323 e 200.324 para licitação). Assinada a avença, é realizado também a sub-rogação do contrato visando a competente execução e pagamento das despesas, in casu, a sub-rogação acontece já na fase do empenho (por questões orçamentárias). Posteriormente, o contrato também é sub-rogado à UG do empenho para fins orçamentários. Assim, o tomador dos serviços é o Depen/MJ, inequivocamente, sendo o local de prestação dos serviços a Unidade Penitenciária.*

*Como cedição, os serviços são prestados em localidade diversa da sede deste Depen/MJ. isto é, in casu, os serviços foram prestados na Penitenciária Federal em Porto Velho/RO, conforme avençado na licitação. Posterior à execução dos serviços, há o procedimento de liquidação da despesa, sendo que parte é atestada na Unidade Federal e outra parte é consumada na sede Depen/MJ, no tocante ao pagamento - principalmente. Assim, salvo melhor juízo, não há impropriedade em se ter na SEFIP os dados do tomador dos serviços (CNPJ do Depen/MJ), com a ressalva de que houve a sub-rogação para o FUNPEN (UG 200.323), em contraponto ao local de prestação dos serviços (CNPJ da Penitenciária Federal em Porto Velho/RO), pois os dados cadastrados, quanto ao tomador, na SEFIP, reverberam com a nota de empenho e contrato (peças originárias da relação existente). O nome Ministério da Justiça aparece por conta do cadastro junto ao banco de dados da Receita Federal."*

b) Quanto à quantidade de trabalhadores constantes das SEFIPs, que não refletem a quantidade de trabalhadores colocados à disposição da Unidade.

*"Observando que a quantidade de empregados declarados no sistema SEFIP não corresponde àquela quantidade disponibilizada ao contratante, duas vertentes se abrem para essa ocorrência. Primeiro a quantidade sendo a maior, devemos observar se isso não é devido a rotatividade dos empregados junto à execução do contrato, observando se houve substituição de mão de obra decorrente de faltas, férias, atestados médicos, ou então, rescisão e nova contratação. Nesse cenário, natural haver mais empregados discriminados na SEFIP do que a quantidade de Postos contratados.*

*No caso da quantidade de empregados listados na SEFIP se a maior por conta de constar empregos que não estão na relação de folha de pagamento entre ao Depen/MJ (IN RFB 971/2009, art. 134), este fato é de responsabilidade exclusiva da contratada, pois estará certamente recolhendo tributos que a ela não é devido. Observe que este fato não causa prejuízo para o Depen/MJ porque hoje o processo de conferência é realizado com maestria pelo setor competente, sendo zeloso nas anexações de folha de pagamento, comprovante de pagamento dos salários etc, constituindo um grande avanço das atividades administrativas desse Órgão."*

c) e d) Quanto às guias de recolhimento do INSS e FGTS não serem específicas para o contrato, não refletirem os valores dos impostos recolhidos em função dos trabalhadores disponibilizados pela empresa e quanto à ausência de comprovação da legalidade para o não recolhimento do INSS patronal por parte da empresa contratada.

*"É obrigação acessória previdenciária da contratada a emissão de SEFIP/GFIP com as informações relativas aos tomadores de serviços (art. 134, II, da IN/RFB 971/2009). Conforme exposto nos parágrafos acima, este Depen/MJ se vale de elementos outros para assegurar que a contratada cumpre com suas obrigações trabalhistas e sociais.*

*Dentre os elementos que servem de prova e seguindo o Anexo IV da IN/MPOG 02/2008, consta a folha de pagamento dos empregados utilizados na execução do contrato, os comprovantes de pagamento dos salários, as guias de recolhimento do FGTS e INSS referente ao mês anterior, a Certidão Negativa de Débito - CND atualizada, a comprovação de que houve a retenção dos tributos previdenciários (conforme art. 112 da IN/RFB 971/2009, sendo uma obrigação tributária principal do Depen/MJ na qualidade de contratante de serviços prestados mediante cessão de mão de obra).*

*No que tange aos valores recolhidos, é importante refletimos que a empresa, ao recolher o tributo devido, poderá compensar com os anteriormente pagos à maior ou retidos na fonte por outros tomadores de serviços, não constituindo assim um descumprimento fiscal, ao menos inicialmente, da contratada (§9º do art. 219 do RPS). Ademais, para chegarmos à conclusão de que realmente os valores recolhidos não refletem àqueles devidos em fase da execução do contrato junto ao Depen/MJ necessário se fará uma auditoria na empresa contratante, para diante de todos os elementos probantes da mesma, podermos afirmar, com certeza, que há incorreção em seus valores recolhidos. No sentir desse órgão, tal atribuição de análise e conferência é privativa da fiscalização da Receita Federal, uma vez que ela dispõe de todas as informações fiscais para se apurar tais condutas (art. 145, § 1º da CF/88).*

*Ademais, a IN/MPOG manteve-se silente quando ao procedimento a se adotar em caso de divergência nas informações apresentada pela SEFIP (Anexo IV, item 2 e ss) exigindo apenas a sua apresentação quando da fiscalização mensal, sendo o principal meio de prova a demonstração da regularidade perante a Seguridade Social (art. 34, §5º, I, a, da IN/MPOG 02/2008 c/c seu Anexo IV) ."*

## **Análise do Controle Interno**

Em atenção aos termos das justificativas apresentadas pela Unidade, fazem-se as seguintes observações:

a) A justificativa da Unidade atende ao solicitado, contudo, o item ficará pendente de confirmação, quando da análise dos processos de pagamento a ser realizada durante o exercício de 2013 no Acompanhamento Permanente dos Gastos (APG) da Unidade.

Em relação aos esclarecimentos prestados pela Unidade, por meio do Memorando nº 66/2013-COFIN/DEPEN, registra-se que a retenção, que é uma obrigação principal, esta disposta no art. 112 da Instrução Normativa RFB nº 971. A obrigatoriedade de destacar o valor da retenção, que é uma obrigação acessória, encontra seu amparo legal no art. 126 da mesma Instrução. Vejamos:

*"Art. 126. Quando da emissão da nota fiscal, da fatura ou do recibo de prestação de serviços, a contratada deverá destacar o valor da retenção com o título de "RETENÇÃO PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL", observado o disposto no art. 120.*

*§ 1º O destaque do valor retido deverá ser identificado logo após a descrição dos serviços prestados, apenas para produzir efeito como parcela dedutível no ato da quitação da nota fiscal, da fatura ou do recibo de prestação de serviços, sem alteração do valor bruto da nota, da fatura ou do recibo de prestação de serviços.*

*§ 2º A falta do destaque do valor da retenção, conforme disposto no caput, constitui infração ao § 1º do art. 31 da Lei nº 8.212, de 1991."*

Visando esclarecer à Unidade sobre o que vem a ser "serviços prestados em condições especiais pelos segurados", contida no § 1º do art. 112 e mencionado pela Unidade em suas justificativas, citamos o art. 145 da IN RFB nº 971/2009, o qual dispõe que são aquelas situações que "prejudiquem a saúde ou a integridade física" do segurado e possibilita a "concessão de aposentadoria especial após 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos de trabalho". Neste caso, o percentual de retenção será

maior que 11% conforme cada caso. Essas “condições especiais” não dispensa a obrigação acessória, que é destacar, na nota fiscal, o percentual de retenção e o valor a ser retido.

Assim, a prestação de serviços contratada pela DEPEN se enquadra na situação geral, prevista art. 112, com a obrigatoriedade de se fazer o destaque na Nota fiscal do percentual e valor a ser retido, conforme previsto no art. 126 da IN RFB nº 971/2009.

b) A Unidade apresentou justificativas quanto às SEFIPs apresentadas pela empresa nos processos de pagamento, que não são específicas para o tomador dos serviços (Penitenciária), esclarecendo que na contratação em comento o tomador de serviço foi o DEPEN/MJ. Quanto à quantidade de trabalhadores constantes das SEFIPs, que não refletem a quantidade de trabalhadores colocados à disposição da Unidade. A Unidade apresentou algumas situações possíveis que justificam a divergência, porém não demonstrou que tenha realizado diligências junto à empresa contratada para esclarecer realmente quais foram os motivos da diferença constatada nos processos em análise. Pois, de acordo com o contrato, existem 28 prestadores de serviços. As informações constantes dos processos de pagamentos fazem menção a mais de 40 empregados, conforme quadro a seguir:

Processo	Fls.	Quantidade
08120.000853/2012-35	50	41
08120.001795/2012-61	95 a 98	42 e 43
08120.002197/ 2012-17	137, 138, 142 e 143	47

Dessa forma, apesar de a divergência do quantitativo de trabalhadores constantes das SEFIPs em relação à quantidade de trabalhadores colocados à disposição da Unidade, não ser por si só uma irregularidade, é necessário que a Unidade busque informações concretas para justificar estas divergências.

“c” e “d”) Inicialmente a Unidade alegou falta de conhecimento dos fiscais para justificar as irregularidades, registra-se que os procedimentos de fiscalização e acompanhamento dos contratos de prestação de serviços, quanto às questões trabalhistas e sociais, são aqueles relacionados nos artigos 34 da IN SLTI/MP nº 02/2008. Ademais, de acordo com o art. 3º da Lei de Introdução ao Código Civil, não se pode alegar desconhecimento da lei para justificar seu descumprimento. Posteriormente, a Unidade informou que utiliza outros procedimentos para assegurar a regularidade fiscal previdenciária e trabalhista das empresas contratadas e que no contrato em comento os tributos previdenciários e trabalhistas foram devidamente recolhidos, porém não esclareceu a situação concreta de as guias de recolhimento do INSS e FGTS não serem específicas para o contrato.

Em relação às recomendações, estas serão monitoradas e acompanhadas durante o exercício de 2013, no Acompanhamento Permanente dos Gastos (APG) da Unidade, para confirmação do integral cumprimento.

#### Recomendações:

Recomendação 1: Promover diligências para que as empresas destaquem o valor da retenção do INSS quando da emissão da nota fiscal.

Recomendação 2: Implementar controles para o efetivo acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato, quanto aos aspectos relacionados no art. 34 da IN SLTI/MPOG nº 02/2008, em especial quanto à fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais. Recomenda-se, ainda, informar à CGU sobre os esclarecimentos prestados pela Unidade.

Recomendação 3: Agilizar, junto aos órgãos competentes, a busca de orientação quanto à legalidade para o não recolhimento do INSS patronal por parte da empresa contratada.

#### 2.1.4.2 CONSTATAÇÃO

##### Falta de esclarecimentos sobre retenções de tributos; comprovantes de recolhimento do INSS com utilização de guia e valores diversos daqueles específicos para o contrato firmado com o DEPEN.

#### Fato

Da análise nos processos nºs 08119.000658/2012-48, 08119.000795/2012-82, 08119.000854/2012-12 e 08119.000912/ 2012-16, referentes aos pagamentos dos meses de abril a julho/2012, feitos à empresa Criart Serviços de Terceirização de Mão de Obra Ltda., decorrente do Contrato nº 06/2012, no valor mensal e anual de R\$ 50.454,77 e R\$ 605.457,24, respectivamente, foram identificadas alguma impropriedades, as quais foram relacionadas a seguir:

a) Comprovação, perante os órgãos de receita (INSS e ISS), da legalidade de emissão de nota fiscal em lugar diverso da prestação dos serviços, implicando na retenção de tributos para município diferente daquele em que os serviços foram efetivamente prestados, uma vez que os serviços são prestados em Mossoró/RN e a Nota Fiscal foi emitida pela empresa sediada em Fortaleza/CE;

b) Os Comprovantes de recolhimento do INSS por meio de guias que não evidenciam os valores referentes ao contrato celebrado com o DEPEN. Observem que os valores recolhidos não correspondem àqueles informados nas SEFIP apresentadas. No geral, as guias de recolhimento trazem valores referentes a “Outras entidades” somente.

#### Causa

Fragilidade nos mecanismos de fiscalização da execução do contrato.

#### Manifestação da Unidade Examinada

Em razão dos questionamentos feitos pela Solicitação de Auditoria nº 201215915/09, de 06.11.2012, a Unidade encaminhou, por intermédio do Ofício nº 3028/2012, o Memorandos nº 66/2012, as seguintes justificativas:

a) “Será encaminhado à CONJUR/MJ consulta nesse sentido”.

b) “A Contratada foi notificada, por meio do ofício nº 3007/2012-DIREX (Anexo), para justificar as razões que motivaram o recolhimento do INSS exclusivamente no valor referente a “outras entidades” e para efetuar o recolhimento da diferença existente entre o INSS apurado na SEFIP e o recolhido”.

Instada à nova manifestação, quando da reunião de busca conjunta de solução, a Unidade informou, por meio da Informação nº 10/2013–COREM/CGAD/DIREX/DEPEN, encaminhada pelo Ofício nº 1.174/2013-DIREX/ DEPEN, que “Será informado posteriormente, tendo em vista a necessidade de compilar documentação”.

Por intermédio do Ofício nº 1.174/2013-DIREX/ DEPEN, a Unidade encaminhou a Informação nº 10/2013 –COREM/CGAD/DIREX/DEPEN, a qual consta no parágrafo 4º justificativas para a letra “a”, conforme transcrição a seguir:

“4. No tocante ao Registro 12, letra a, comunicamos que o processo administrativo foi instruído e a empresa justificou a questão apresentada. A Criart possui sede em Fortaleza/ CE, e acabou por vencer a licitação, passando a prestar serviços na Penitenciária Federal em Mossoró. A Coordenação de Orçamento e Finanças do DEPEN seguiu os ditames da Lei Complementar nº 116/2013 e reteve o ISS no local da prestação do serviço, no caso, município de Mossoró. Dessarte, não ocorreu o que foi apontado no Registro, pois a retenção foi repassada ao município onde os serviços foram efetivamente prestados. ( Os comprovantes das retenções (DAR) seguem anexo para ciência.”



Quanto à recomendação 1, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou a informação nº 29/2013 –COFIN/CGAD/DIREX/DEPEN, por meio do Ofício 1368/2013-DIREX/DEPEN, de 11/7/2013, a qual, no parágrafo 9º, informa o seguinte:

“Observamos que o DEPEN se orientou sobre a questão e executa as retenções de tributos conforme determina a legislação, e que estará atento as possíveis modificações referentes ao assunto.”

## Análise do Controle Interno

Em atenção aos termos das justificativas apresentadas pela Unidade, fazem-se as seguintes observações:

- a) Quanto a este questionamento, as justificativas apresentadas pela unidade, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, atendem ao solicitado.
- b) Em razão dos termos da justificativa, o item ficará pendente de atendimento até o esclarecimento definitivo por parte da Unidade.

## Recomendações:

Recomendação 2: Implementar controles internos para o efetivo acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato, quanto aos aspectos relacionados no art. 34 da IN SLTI/MPOG nº 02/2008, em especial quanto à fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais.

## 2.2 Apoio a Projetos de Capacitação e Valorização do Servidor Penitenciário das Unidades da Federação

### 2.2.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

#### 2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica da Ação de Governo 2526 - Apoio a projetos de capacitação e valorização do servidor penitenciário das unidades da federação.

#### Fato

Programa: 2070 - Segurança Pública com Cidadania		Total das Despesas Empenhadas do Programa na UO: R\$ 411.343.055,47		
Ação: 2526 - Apoio a projetos de capacitação e valorização do servidor penitenciário das unidades da federação				
Dotação Atualizada (RS)	Despesas Empenhadas (executadas)(RS)	Despesas Líquidas (RS)	Meta Financeira (RS)	Percentual da Despesa Executada em relação ao Programa (Representatividade)
3.700.000,00	3.611.114,08	432.464,67	3.700.000,00	0,88%

O produto desta ação é o serviço apoiado, que consistem em qualquer ação que venha a ser financiada ou realizada diretamente pelo Departamento Penitenciário Nacional ou em cooperação com instituições públicas ou privadas, com a finalidade de capacitar e valorizar o servidor penitenciário.

A finalidade dessa ação é valorizar o trabalho do servidor penitenciário visando a consolidação de padrões de referência na prestação de serviços penais em consonância com regras e princípios estabelecidos na Lei. Dessa forma, a ação objetiva a articulação para a oferta de ações educativas e de capacitação dirigidas ao pessoal envolvido na execução de penas privativas de liberdade, restritivas de direito e medidas de segurança, bem como, auxiliar no aparelhamento das escolas de gestão penitenciária.

Sua implementação é de forma Direta e Descentralizada e é feita por meio da execução direta ou por meio de convênios com os governos estaduais, órgãos e instituições, consubstanciado em projetos previamente aprovados pelo Departamento Penitenciário Nacional.

A base legal desta ação é a Lei 7.210/84 (Lei de Execução Penal); - Lei Complementar 79 de 1994; - Lei Complementar 119 de 2005; - Portaria nº 674 de 2008 (Regimento Interno do DEPEN).

Para avaliação da Ação 2526, no que se refere a processos licitatórios, foi efetuada amostragem não probabilística, considerando os critérios de materialidade, relevância e risco, com extensão correspondendo a 9,95% do total das despesas executadas com créditos da referida Ação. Os exames realizados foram voltados para a verificação dos processos licitatórios, sendo que a profundidade contemplou, principalmente, os seguintes elementos:

- Identificação do Contratado (nome/razão social e CPF/CNPJ);
- Motivo da contratação;
- Modalidade, objeto e valor da contratação;
- Fundamentação da dispensa ou inexigibilidade;
- Regularidade do processo avaliado.

### 2.2.2 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

#### 2.2.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da Transferência concedida ao Estado de Sergipe, para fins de execução de Curso de Combate em Ambiente Confinado para Servidores Penitenciários de Sergipe.

#### Fato

Trata-se de transferência contida no processo nº 08016.003431/2011-21, que teve por objeto “Curso de Combate em Ambiente Confinado para Servidores Penitenciários de Sergipe”, com valor de repasse R\$ 104.413,50 e valor de contrapartida R\$ 11.601,50, o que totaliza R\$ 116.015,00 do convênio. A execução desse instrumento, conforme estabelecido no Plano de Trabalho, foi realizada em uma única etapa, que consistiu em ofertar 120 vagas para o curso, com início em 31/12/2010 e finalização em 20/06/2012.

Tal implementação foi fiscalizada por intermédio de, basicamente, duas sistemáticas: acompanhamento de Relatórios de Acompanhamento trimestral e fiscalizações *in loco*. Esses relatórios foram elaborados pelo Governo de Sergipe, Conveniente, mais especificamente pela Escola de Gestão Penitenciária do Estado de Sergipe – EGESP, e analisados pelo Concedente, Ministério da Justiça, conforme Notas Técnicas da Coordenação de Apoio à Capacitação em Serviços Penais – DEPEN, devidamente aprovadas pelo diretor do DEPEN. Também é importante mencionar que os relatórios totalizaram quatro trimestres, e cobriram o período de dezembro de 2010 a janeiro de 2012. Acerca da fiscalização *in loco*, esta foi comprovada por meio do Relatório de Viagens Nacionais, fornecido pelo DEPEN em resposta ao item nº80 da Solicitação de Auditoria nº 201306202/17. Em tal relatório consta a viagem do servidor de matrícula nº 1795049, em 11/07/11, para fins de monitoração *in loco* do convênio. Ante as comprovações descritas, pode-se concluir que a fiscalização da execução do objeto ocorreu de forma regular.

Quanto ao cumprimento do objetivo do convênio, para a sua análise podem ser utilizados os seguintes documentos: Avaliação de Desempenho do Curso, constante no SICONV, na aba “Anexos”; Certificados de Conclusão de Curso, também encontrado no SICONV, na aba “Anexos”; Aprovação do Cumprimento do Objetivo do convênio pelo DEPEN, incluído na página 188 do processo em estudo. Sobre o primeiro documento citado, consiste em pesquisa objetiva e em relatos de alunos que concluem pela boa aceitação do curso. Acerca da Aprovação do Cumprimento do Objetivo do convênio, verificou-se que a EGESP elaborou um Relatório em que descreveu as ações, benefícios e dificuldades encontradas, e que resultou na conclusão pelo cumprimento do objetivo. Por sua vez, a Coordenação de Apoio à Capacitação em Serviços Penais – DEPEN

emitiu a Nota Técnica nº 107/2012 em que analisa o Relatório e sugere sua aprovação, medida acatada pelo Diretor do DEPEN por meio do Despacho nº 805/2012-DIRPP/DEPEN/MJ. Assim, mediante o estudo de todos os documentos citados, pode-se afirmar que a gestão da transferência alcançou o objetivo definido no respectivo instrumento.

Em relação à Prestação de Contas pelo gestor, constante na página 305 do processo, verificou-se que ocorreu após cobranças do DEPEN, de documentos pendentes, ao Estado de Sergipe. Tal fato aconteceu da seguinte forma: Em 05/07/2012 o DEPEN cobrou a Prestação de Contas do Governo de Sergipe (o convênio teve o prazo de execução encerrado em 20/06/2012 e a prestação de contas deveria ter sido finalizada até 20/07/2012). Em 22/10/12, O DEPEN emitiu o ofício nº 2775/2012-DIRPP/DEPEN/MJ – página 181 do processo, em que afirma que foi feita a prestação de contas e solicita a correta publicação no SICONS. Em 15/03/2013, por meio do ofício 546/2013-DIRPP/DEPEN, o DEPEN solicita ao Estado de Sergipe que complete o SICONS com todos os anexos do Processo de Prestação de Contas. Assim, mediante a completa inserção dos documentos no Portal dos Convênios, pelo Estado de Sergipe, o DEPEN aprovou a prestação de contas do convênio em 28/03/2013, por meio do Parecer nº 013/2013 – DIPC/COAPC/CGFPN/DIRPP/DEPEN, aprovado pelo Despacho nº 087/2013-CGFPN/DIRPP/DEPEN. Então, mediante os eventos descritos, pode-se concluir que houve a regular prestação de contas do convênio e que o DEPEN agiu de forma tempestiva no seu controle, já que emitiu os avisos com cobranças de documentos antes do vencimento do prazo de prestação de contas. Quanto às estruturas de pessoal e tecnológicas para a gestão das transferências, foram analisadas na parte gerencial deste relatório, já que para seu estudo foram necessárias considerações sobre um conjunto de transferências realizadas pelo DEPEN.

Finalmente, apesar de não prejudicar a gestão da transferência de uma forma geral, foi notado que há uma falha constante na página 09 do processo nº 08016.003431/2011-21, que atribuiu o valor, no item 9 – Plano de Aplicação, de R\$ 116.015,00 à Espargidores de espuma e pimenta. Na realidade, o Plano de Aplicação deveria conter todas as atribuições de valores para os vários objetos a serem adquiridos, conforme descritos no item 08 – bens e serviços, da proposta de convênio 020139/2010.

Dada essa falha, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 201306202/17, item nº 77. Em resposta a Unidade Gestora informou que os valores estavam corretos na aba “Plano de Aplicação Detalhado” do SICONS. Entretanto, as informações acerca do convênio devem estar corretas não apenas no Portal dos Convênios, como informado na justificativa do gestor, mas também em todos os documentos constantes no processo. Vale ressaltar que essa falha não implicou em erros na atribuição do custo do convênio, pois o item 08, da Proposta de Convênio, utilizado para o cálculo do valor total do convênio, demonstrou corretamente o detalhamento dos custos.

## 2.3 Apoio à Construção de Estabelecimentos Penais Estaduais

### 2.3.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

#### 2.3.1.1 INFORMAÇÃO

#### Informação básica das principais ações sob responsabilidade da UJ.

##### Fato

Programa-descrição	Ação (projeto/atividade/Op Especiais) - descrição	Finalidade	Forma de implementação/de talhamento	Representatividade em relação ao programa
2070 - Segurança Pública com Cidadania	2316 – Serviço Penitenciário Federal	Garantir a manutenção dos serviços dos estabelecimentos penais federais. Garantir a implementação de políticas integradas de tratamento penitenciário, em consonância com a Lei de Execução Penal, aos presos custodiados no Sistema Penitenciário Federal.	Direta e Descentralizada /Por meio de execução centralizada, consubstanciados em projetos previamente aprovados pelo Departamento Penitenciário Nacional. Por meio de aquisição e contratos de execução centralizada, em conjunto com entes públicos ou instituições privadas, termos de cooperação e convênios com instituições públicas ou privadas, consubstanciados em projetos previamente aprovados pelo Departamento Penitenciário Nacional.	5,29%
2070 - Segurança Pública com Cidadania	8916 - Modernização e aparelhamento de estabelecimentos penais das unidades da federação	Apoiar o aparelhamento ou reaparelhamento dos estabelecimentos penais das unidades da federação.	Direta e Descentralizada/Por meio de contratos para aquisição centralizada ou de convênios com os governos estaduais, consubstanciados em projetos previamente aprovados pelo Departamento Penitenciário Nacional.	2,29%
2070 - Segurança Pública com Cidadania	8914 - Apoio à construção de estabelecimentos penais estaduais	Apoiar a construção de edificações destinadas à custódia de pessoas apenadas, internadas ou à disposição da justiça, bem como absorver os custos decorrentes da contratação de instituição financeira para gerenciamento das obras, nos termos do art. 113 da Lei nº 11.439/07, e da elaboração de projetos executivos.	Descentralizada/Por meio de contratos de execução descentralizada ou convênios com governos estaduais, consubstanciados em projetos previamente aprovados pelo Departamento Penitenciário Nacional DEPEN.	87,98%
2070 - Segurança Pública com Cidadania	2526 - Apoio a projetos de capacitação e valorização do servidor penitenciário das unidades da federação	Valorizar o trabalho do servidor penitenciário visando a consolidação de padrões de referência na prestação de serviços penais em consonância com regras e princípios estabelecidos na Lei	Direta e Descentralizada/Através da execução direta ou por meio de convênios com os governos estaduais, órgãos e instituições, consubstanciados em projetos previamente aprovados pelo Departamento Penitenciário Nacional.	0,88%
2112 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça	4572 – Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	Promover a qualificação e a requalificação de pessoal com vistas à melhoria continuada dos processos de trabalho, dos índices de satisfação pelos serviços prestados à sociedade e do crescimento profissional.	Não especificado	4,54%

Trata-se das informações básicas das principais ações executadas pelo DEPEN. No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão da UJ, com extensão correspondendo a 94,45% do total das despesas executadas pela UJ, conforme discriminado acima.

### 2.3.2 FORMALIZAÇÃO LEGAL

#### 2.3.2.1 INFORMAÇÃO

#### Análise do Relatório emergencial produzido pela Universidade de Santa Catarina (UFSC) sobre as composições de custo da empresa Verdi Construções Ltda referentes à construção de módulos penitenciários pelo método construtivo pré-fabricado

##### Fato

O Departamento Penitenciário Federal firmou Termo de Cooperação Técnica (nº 02/2012) com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) com os seguintes objetivos:

- Estabelecer os requisitos de desempenho (mecânicos, físicos, térmico, acústico, de resistência ao fogo, etc) que devem atender as edificações penitenciárias pré-fabricadas para fins de especificação nos editais;
- Definir normas e procedimentos para realização de ensaios para avaliação de desempenho dos elementos pré-fabricados prisionais;
- Fazer um levantamento das instituições e laboratórios nacionais habilitados a realizarem os ensaios de desempenho para fins de informação aos interessados e aceitação de resultados;
- Desenvolver composições de custos para celas prisionais pré-fabricadas e pré-moldadas, a fim de que as mesmas possam ser inseridas na base de dados do SINAPI, banco de dados mantido pela Caixa Econômica Federal; e

produtos pré-fabricados e pré-moldados (celas prisionais), a fim de que os mesmos possam ser inseridos na base de dados do SINAPI-DEPEN.”

Entre as atividades incluídas no TC, a UFSC deveria apresentar um Relatório contendo o estudo e a validação de composições fornecidas por empresas especializadas na produção de pré-fabricados de concreto interessadas no fornecimento das celas prisionais. Tal estudo se justificava pelo fato de uma das empresas de maior atuação neste segmento, a Verdi Construções Ltda, estar sendo contratada por inexigibilidade de licitação por diversos estados da federação, e por ter sido divulgado laudo pericial da Polícia Federal que demonstrava, além da baixa qualidade da execução de suas obras, um sobrepreço substancial nos preços contratados.

O referido estudo foi realizado e em 16/10/2012 a UFSC encaminhou o Relatório II contendo a análise do método construtivo e das composições de custo da empresa Verdi Construções Ltda, única empresa que disponibilizou os documentos necessários para a realização dos estudos.

A Controladoria-Geral da União gerou Ordem de Serviço específica para a análise do produto apresentado pela UFSC (OS nº 201300054), a qual resultou em relatório que, após reunião com representantes do DEPEN, e analisadas as manifestações da UFSC, apresentou as seguintes conclusões:

- O sistema SISCOPEN, desenvolvido pela empresa Verdi, não apresenta inovações tecnológicas e não foi comprovada a boa relação custo x benefício para a Administração;
- Não foram apresentados elementos técnicos suficientes que embasassem as conclusões apresentadas no Relatório II da UFSC relacionadas ao consumo de cimento na produção do concreto de alto desempenho (CAD);
- Demonstrou-se a existência de sobrepreço nas composições elaboradas e apresentadas no documento da UFSC; e
- O BDI sugerido pela UFSC não representa os custos indiretos efetivamente incorridos pela Verdi, o que poderia gerar distorções nos preços das obras contratadas diretamente com a empresa.

Com base no Relatório apresentado pela CGU o gestor decidiu pelo cancelamento de todas as obras contratadas diretamente (sem licitação) com a empresa Verdi, com

a substituição do projeto pré-fabricado por projetos a serem executados no método convencional. Ao todo foram cancelados 10 projeto que já haviam sido contratados com a empresa em diferentes estados da federação.

Também como resultado do trabalho da CGU, decidiu-se por desconsiderar os resultados apresentados no Relatório II da UFSC, também chamado de “Estudo Emergencial”, para direcionar o foco dos trabalhos no Relatório final, contendo um estudo aprofundado sobre o método construtivo pré-fabricado especificamente para a construção de módulos prisionais.

## 2.4 Modernização e Aparelhamento de Estabelecimentos Penais das Unidades da Federação

### 2.4.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

#### 2.4.1.1 INFORMAÇÃO

**Informação básica da Ação de Governo 8916 - Modernização e aparelhamento de estabelecimentos penais das unidades da federação.**

#### Fato

Programa: 2070 - Segurança Pública com Cidadania			Total das Despesas Empenhadas do Programa na UO: RS 411.343.055,47	
Ação 8916 - Modernização e aparelhamento de estabelecimentos penais das unidades da federação				
Dotação Atualizada (RS)	Despesas Empenhadas (executadas)(RS)	Despesas Liquidadas (RS)	Meta Financeira (RS)	Percentual da Despesa Executada em relação ao Programa (Representatividade)
17.030.000,00	9.415.769,21	850.000,80	9.415.769,21	2,29%

O produto é o Estabelecimento público apoiado e consiste no apoio ao aparelhamento ou reaparelhamento dos estabelecimentos penais das unidades da federação.

Essa ação deverá Apoiar a aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento dos estabelecimentos penais das unidades da federação. Sua forma de implementação é Direta e Descentralizada, por meio de contratos para aquisição centralizada ou de convênios com os governos estaduais, consubstanciado em projetos previamente aprovados pelo Departamento Penitenciário Nacional.

Sua base legal é a Lei Complementar nº 79, de 1994, Lei Complementar nº 119, de 2005.

Para avaliação da Ação 8916, no que se refere a processos licitatórios, foi efetuada amostragem não probabilística, considerando os critérios de materialidade, relevância e risco, com extensão correspondendo a 71,26% do total das despesas executadas com créditos da referida Ação. Os exames realizados foram voltados para a verificação dos processos licitatórios, sendo que a profundidade contemplou, principalmente, os seguintes elementos:

- Identificação do Contratado (nome/razão social e CPF/CNPJ);
- Motivo da contratação;
- Modalidade, objeto e valor da contratação;
- Fundamentação da dispensa ou inexigibilidade;
- Regularidade do processo avaliado.

## 3 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça

### 3.1 Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação

#### 3.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

#### 3.1.1.1 INFORMAÇÃO

**Informação básica da Ação de Governo 4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação.**

#### Fato

Programa: 2112 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça			Total das Despesas Empenhadas do Programa na UO: RS 5.096.458,80	
Ação: 4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação				
Dotação Atualizada (RS)	Despesas Empenhadas (executadas)(RS)	Despesas Liquidadas (RS)	Meta Financeira (RS)	Percentual da Despesa Executada em relação ao Programa (Representatividade)
710.000,00	231.632,00	230.992,00	231.632,00	4,54%

O produto é o Servidor Capacitado. Essa ação tem por finalidade Promover a qualificação e a requalificação de pessoal com vistas à melhoria continuada dos processos de trabalho, dos índices de satisfação pelos serviços prestados à sociedade e do crescimento profissional. Sua execução é por meio de realização de ações diversas voltadas ao treinamento de servidores, tais como custeio dos eventos, pagamento de passagens e diárias aos servidores, quando em viagem para capacitação, taxa de inscrição em cursos, seminários, congressos e outras despesas relacionadas à capacitação de pessoal.

Sua base legal é o Decreto nº 5.979/2006.

Para avaliação da Ação 4572, no que se refere a processos licitatórios, foi efetuada amostragem não probabilística, considerando os critérios de materialidade, relevância e risco, com extensão correspondendo a 36,4% do total das despesas executadas com créditos da referida Ação. Os exames realizados foram voltados para a verificação dos processos licitatórios, sendo que a profundidade contemplou, principalmente, os seguintes elementos:

- Identificação do Contratado (nome/razão social e CPF/CNPJ);
- Motivo da contratação;
- Modalidade, objeto e valor da contratação;
- Fundamentação da dispensa ou inexigibilidade;
- Regularidade do processo avaliado.

## 4 CONTROLES DA GESTÃO

### 4.1 CONTROLES INTERNOS

#### 4.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

#### 4.1.1.1 INFORMAÇÃO

**Informações complementadas às apresentadas originalmente no quadro 7.2.3.1 do Relatório de Gestão.****Fato**

No processo de contas do exercício de 2013, o Relatório de Gestão do DEPEN/MJ apresentou o quadro 7.2.3.1 (Discriminação dos Bens Imóveis de Propriedade da União sob responsabilidade da UJ) preenchido em desconformidade à Portaria-TCU nº 150/2012.

O quadro 7.2.3.1 do Relatório de Gestão da unidade não apresenta os valores no Campo Despesa no Exercício com Manutenção, apesar de a unidade ter executado despesas no exercício com esta finalidade. Questionada, a unidade em resposta a SA nº 201306202/010 informou que houve um equívoco na hora do preenchimento do referido quadro, apresentando-o posteriormente devidamente corrigido.

Quadro 7.2.3.1 – Discriminação dos Bens Imóveis de Propriedade da União sob responsabilidade da UJ

UG	RIP	Regime	Estado de Conservação	Valor do Imóvel (RS)			Despesa no Exercício	
				Valor Histórico	Data da Avaliação	Valor Reavaliado	Com Reformas	Com Manutenção
200333	9051 00289.500-9	21	BOM	282.982,91	3/11/2011	19.998.472,07	0	123.790,34
200333	7497 00011.500-9	21	BOM	79.862,39	7/11/2011	18.323.590,29	0	343.116,70
200333	7497 00013.500-0	21	BOM	67.655,94	7/11/2011	67.655,94	0	0
200333	1759 00085.500-6	21	BOM	15.333,00	7/11/2011	20.900.616,70	0	354.692,35
200333	9701 23688.500-8	12	BOM	210.655,32	1/11/2011	210.655,32	0	0
200333	0529 00002.500-3	12	BOM	1.230.072,00	1/11/2011	8.200.480,00	0	0
*	*	*	*	*	*	*	0	338.363,52
<b>Total</b>							0	1.159.962,91

Fonte: SPUnet e SIAFI

\* (RIP não transferido) Despesa no exercício com a manutenção da Penitenciária Federal em Porto Velho.

**4.1.1.2 CONSTATAÇÃO**

**A unidade jurisdicionada presta serviços ao cidadão e não implementa a carta de serviços ao cidadão.**

**Fato**

Constatou-se que a unidade jurisdicionada presta serviços diretamente ao cidadão, a exemplo do atendimento por meio do sítio do Ministério da Justiça, prestado via correio eletrônico; serviços prestados pela Ouvidoria do Sistema Penitenciário, que realiza o acompanhamento de medidas necessárias à apuração de reclamações, denúncias, sugestões ou representações formuladas; bem como por meio do espaço no sítio institucional do DEPEN para dar cumprimento ao estabelecido na Lei de Acesso à Informação. No entanto, até o momento não houve a implementação da carta de serviços ao cidadão.

Cabe ressaltar que a UJ é reincidente nessa falha, cuja recomendação foi cobrada na Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2011, não tendo sido implementada até o momento.

**Causa**

Fragilidades nos controles internos da UJ, acerca do cumprimento ao disposto no Decreto nº 6932/2009, haja vista a não implementação da carta de serviços ao cidadão.

**Manifestação da Unidade Examinada**

Questionada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306202/002, a Unidade informou por meio do Ofício nº 830/2013-DIREX/DEPEN, de 29/04/2013, que não implementou a Carta de Serviços ao Cidadão, embora preste serviços diretamente ao cidadão por meio de diversos canais, como a Ouvidoria, o sítio eletrônico do Ministério da Justiça e o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC/Setorial DEPEN. O Departamento Penitenciário acrescentou ainda que não produz pesquisas de satisfação com foco no cidadão, sendo essa atribuição realizada pela Assessoria de Comunicação do Ministério da Justiça.

Por meio do Ofício nº 1.174/2013-DIREX/DEPEN, de 19/06/2013, a Unidade informou que a implementação da carta de serviços está em fase de desenvolvimento pela Ouvidoria-Geral do Ministério da Justiça, juntamente com o Gabinete do Ministro, motivo pelo qual este Departamento não implementou o serviço de forma independente e isolada.

Quanto à recomendação 1, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou a informação nº 29/2013 –COFIN/CGAD/DIREX/DEPEN, por meio do Ofício 1368/2013-DIREX/DEPEN, de 11/7/2013, a qual, no parágrafo 11º, informa o seguinte:

“ Comunicamos que o Gabinete do DEPEN informou que concorda com o teor do Relatório e que, no tocante à Recomendação, irá acompanhar a ação junto à Ouvidoria-Geral do Ministério da Justiça.”

**Análise do Controle Interno**

O Decreto nº 6.932/2009 dispõe em seu Art.11 que “os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão deverão elaborar e divulgar ‘Carta de Serviços ao Cidadão’, no âmbito de sua esfera de competência”.

Até o momento a UJ não implementou a referida Carta, não obstante seja prestadora de serviços diretos ao cidadão. Segundo o Decreto supracitado, além de elaborar e divulgar a referida Carta, há o dever de trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados.

A Unidade deve ainda aplicar e divulgar periodicamente pesquisa de satisfação junto aos usuários de seus serviços e utilizar os resultados como subsídio relevante para reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial no que se refere ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Cidadão.

A norma citada prevê também que os servidores que a descumprirem estarão sujeitos às penalidades previstas na Lei nº 8.112/1990 e na Lei nº 6.880/1980.

Considerando a resposta apresentada por meio do Ofício nº 1.174/2013-DIREX/DEPEN, confirmou-se que no exercício auditado não houve a implementação da referida carta de serviços, bem como não restou comprovado o atendimento às demais exigências do referido Decreto, ainda que a implementação da referida carta no exercício de 2013 esteja sendo administrada pela Ouvidoria-Geral do Ministério da Justiça, juntamente com o Gabinete do Ministro.

Em relação à recomendação, esta será monitorada e acompanhada durante o exercício de 2013 no Acompanhamento Permanente dos Gastos (APG) da Unidade.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Acompanhar junto à Ouvidoria-Geral do Ministério da Justiça o processo de elaboração e consequente divulgação da Carta de Serviços ao Cidadão.

#### **4.1.1.3 CONSTATAÇÃO**

##### **Processos administrativos disciplinares e sindicâncias não registrados no CGU-PAD.**

#### **Fato**

Ao confrontar a lista de processos do relatório emitido por meio do sistema CGU-PAD com a relação de processos administrativos informada por meio do Ofício nº 830/2013-DIREX/DEPEN, de 29/04/2013 e do Memorando nº 146/2013-CGSPF/DISP/DEPEN/MJ, de 10/06/2013, constatou-se que havia uma quantidade significativa de procedimentos administrativos disciplinares não registrada no sistema CGU-PAD, estando inclusive com o prazo de cadastro expirado, de acordo com o determinado pela no Art. 4º da Portaria-CGU nº 1.043/2007, que torna obrigatório, para todos os órgãos e unidades do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal o registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados.

#### **Causa**

Inadequação da força de trabalho às necessidades da Corregedoria-Geral do DEPEN.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Questionada por meio das Solicitações de Auditoria nº 201306202/002 e 201306202/031, a Unidade apresentou por meio do Ofício nº 830/2013-DIREX/DEPEN, de 29/04/2013 e do Memorando nº 146/2013-CGSPF/DISP/DEPEN/MJ, de 10/06/2013, as seguintes informações:

*“Quanto aos procedimentos não cadastrados no Sistema CGU-PAD, informamos que considerando nossa recente posse no cargo de Corregedor-Geral, ainda que supomos não ser justificativa, a explicação que temos para a atualização dos dados no mencionado Sistema é, supostamente, falta de pessoal no quadro desta Corregedoria-Geral.*

*No entanto, informamos que já temos feito gestões junto à Direção-Geral do DEPEN no sentido de solicitar complementação do quadro de servidores desta Corregedoria-Geral, supondo-se que seja possível até o prazo de 30 de setembro vindouro.”*

Quanto à recomendação 1, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou a informação nº 29/2013 –COFIN/CGAD/DIREX/DEPEN, por meio do Ofício 1368/2013-DIREX/DEPEN, de 11/7/2013, a qual, no parágrafo 12º, informa o seguinte:

*“ Informamos a concordância da Corregedoria-Geral da DISPF/DEPEN com o teor do Relatório. O setor, em atendimento à Recomendação, já iniciou o redimensionamento da força de trabalho e os registros no Sistema.”*

#### **Análise do Controle Interno**

A Portaria-CGU nº 1.043/2007 estabelece a obrigatoriedade de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD, em seu Art. 4º estabelece aos órgãos cadastradores os prazos para registro das informações relativas aos processos disciplinares no referido sistema. Em complemento, a Portaria nº 876, de 30 de junho de 2008, adequou a utilização do referido Sistema ao Ministério da Justiça.

Conforme se observa nas informações prestadas, a Unidade não vem cumprindo os prazos estabelecidos na legislação, sendo que há diversos procedimentos disciplinares ainda não incluídos no Sistema CGU-PAD.

Segundo o Relatório de Gestão da UJ, as informações são prestadas na forma da Portaria-CGU nº 1.043/2007, porém alguns procedimentos disciplinares instaurados no ano de 2012 não foram incluídos no Sistema CGU-PAD por estarem os autos sob a carga das Comissões Disciplinares, que se encontram instaladas nas Penitenciárias Federais, localizadas nas cidades de Campo Grande-MS, Porto Velho-RO, Catanduvas-PR e Mossoró-RN, de modo que não houve tempo hábil para solicitar os autos, o que também poderia acarretar prejuízo na instrução dos feitos.

É imperativo, porém, que o Coordenador-Adjunto do Sistema no âmbito da Unidade faça cumprir a legislação de modo que os referidos registros ocorram tempestivamente.

Cabe ressaltar ainda que, quando instada a apresentar as informações referentes a todos os procedimentos disciplinares instaurados, a Unidade não apresentou aquelas referentes aos exercícios anteriores ao exercício de 2012, o que prejudicou a análise da equipe de auditoria. No entanto, os dados apresentados foram suficientes para a constatação das falhas na inserção dos registros no CGU-PAD.

Em relação à recomendação, esta será monitorada e acompanhada durante o exercício de 2013 no Acompanhamento Permanente dos Gastos (APG) da Unidade.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Redimensionar a força de trabalho existente na Corregedoria-Geral do DEPEN de forma a possibilitar o efetivo registro no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD, dos procedimentos disciplinares instaurados no âmbito da UJ.

#### **4.1.1.4 INFORMAÇÃO**

##### **Inconsistência de informações no Relatório de Gestão**

#### **Fato**

O Relatório de Gestão da UJ apresentou inconsistências de informações, que não prejudicaram a avaliação dos atos de gestão. A CGU solicitou as devidas justificativas por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306202/024, de 09/05/2013, referente ao Quadro 10.1.3.1 – “Relatório de cumprimento das recomendações do OCI”, que apresentou informações referentes a Solicitações de Auditoria, porém não fazem referência a recomendações expedidas pela CGU.

A UJ solicitou a desconsideração das referidas informações, as quais foram inseridas equivocadamente no Relatório de Gestão.

#### **4.1.1.5 INFORMAÇÃO**

## Adequação e oportunidade na implementação das recomendações expedidas pela CGU.

## Fato

## Relatório Anual de Auditoria de Contas nº 224603 – Exercício 2008

Item do Relatório (Nº e Descrição sumária)	Situação Atual das recomendações	Item específico da Parte “Achados de Auditoria do Relatório”
<b>1.2.4.1 CONSTATAÇÃO: (022)</b> Inclusão de materiais não utilizados pela empresa contratada; falta de clareza quanto à área de cobertura do contrato; utilização de quantitativos de pessoal e de produtividade incompatíveis com o contrato e edital; emissão de atesto antes da conclusão dos serviços; e pagamento mensal incorreto, resultando em pagamento maior de R\$ 13.971,75, situações estas decorrentes de fragilidades nos mecanismos de controles internos administrativos de fiscalização do contrato e da formalização do processo licitatório no que se refere à caracterização do objeto e área de realização dos serviços.	As Recomendações 01, 02 e 04 (quanto a apuração de responsabilidade) estão pendentes de atendimento sem impacto na Gestão.	As recomendações serão monitoradas via Plano de Providências Permanente.
<b>1.2.4.2 CONSTATAÇÃO: (024)</b> Inclusão de materiais não utilizados pela contratada; falta de clareza quanto à área do Presídio a ser coberta pela execução contratual e utilização de quantitativos de pessoal e de produtividade incompatíveis com o contrato e edital, resultando em pagamento maior, situações estas decorrentes de fragilidades nos mecanismos de controles internos administrativos de formalização do processo de despesa e de fiscalização do contrato no que se refere à caracterização do objeto e área de realização dos serviços.	A Recomendação 02 está pendente de atendimento sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.
<b>1.2.4.3 CONSTATAÇÃO: (027)</b> Pagamento de serviços de limpeza e conservação junto à Empresa Contrat - Administração Empresarial Ltda sem cobertura contratual.	As Recomendações 02 e 03 estão pendentes de atendimento sem impacto na Gestão.	As recomendações serão monitoradas via Plano de Providências Permanente.
<b>1.2.4.6 CONSTATAÇÃO: (041)</b> Utilização indiscriminada no encaminhamento de postagens via SEDEX, decorrente de fragilidade do acompanhamento contratual, propiciando as falhas de eficácia e economicidade na execução contratual. Trata o Processo nº 08016.003897/2008-21 da Dispensa de Licitação nº 16/2008 para contratação de serviços postais e telemáticos, na modalidade nacional e internacional, para manutenção das atividades administrativas do DEPEN.	Atendida.	
<b>1.3.2.1 CONSTATAÇÃO: (030)</b> Ausência de informações sobre o motivo da não continuidade do procedimento de adesão ao Registro de Preços gerando um acréscimo de R\$ 133.500,00 na aquisição de ambulâncias para as Penitenciárias ainda não ocupadas; falta de comprovação de entrega definitiva dos veículos e assinatura de contratos firmados com empresas com certidões de regularidade fiscal vencidas, situações estas decorrentes de interpretação equivocada da legislação, deficiência no planejamento e fragilidade do acompanhamento contratual e patrimonial.	A Recomendação 01 está pendente de atendimento sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.
<b>1.3.3.1 CONSTATAÇÃO: (009)</b> Permanência de convênios registrados na conta "A aprovar" no SIAFI Operacional, cuja vigência encontra-se expirada desde 1999, 2006, 2007 e 2008, denotando fragilidade no acompanhamento das transferências realizadas e morosidade na análise das prestações de contas dos convênios.	A Recomendação 01 está pendente de atendimento sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.
<b>1.4.3.3 CONSTATAÇÃO: (023)</b> Ausência de informações quanto aos critérios adotados para a edição e distribuição de 10.000 exemplares do Manual de Diretrizes para Atenção à Mulher Presa e ausência de pesquisas de preços detalhadas quanto à realização do Seminário para o lançamento do Manual de Diretrizes para Atenção à Mulher Presa; situações ocasionadas por fragilidade no setor de análise técnica, efetuada previamente à celebração do convênio.	A Recomendação 01 está pendente de atendimento sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.
<b>1.4.3.4 CONSTATAÇÃO: (034)</b> Falta de detalhamentos operacional e financeiro na proposta de convênio; inconsistência nos somatórios e multiplicações no detalhamento dos Custos do Projeto; falta de autenticação dos documentos de qualificação do convenente; insuficiência das pesquisas de preços; situações ocasionadas por fragilidade no setor de análise técnica, efetuada previamente à celebração do convênio.	A Recomendação 01 está pendente de atendimento sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.

## Relatório Anual de Auditoria de Contas nº 244049 - Exercício 2009

Item do Relatório (Nº e Descrição)	Situação Atual das	Item específico da
------------------------------------	--------------------	--------------------

sumária)	recomendações	Parte "Achados de Auditoria do Relatório"
<b>1.1.3.2 CONSTATAÇÃO: (048)</b> Impropriedades no acompanhamento da execução de convênios e na análise da prestação de contas, consubstanciadas na realização de licitação para contratação de obras e serviços de engenharia com ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários no instrumento convocatório, bem como falta de providências para exclusão do percentual referente à CPMF após a extinção desta contribuição, além da inadequação do FGTS utilizado na composição das taxas de encargos sociais, tendo em vista a alteração da alíquota pela LC nº 110/01.	Atendidas.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.
<b>1.2.4.3 CONSTATAÇÃO: (049)</b> Inclusão no Contrato nº 25/2008, referente à prestação de serviços de limpeza e conservação no Presídio Federal de Campo Grande/MS, de materiais de limpeza a serem distribuídos aos detentos; ausência de informação no Termo de Referência sobre como será feita a limpeza da área externa; execução do contrato com quantidade de empregados inferior àquela proposta pela Empresa; aceitação de Folha de Pagamento e documentos acessórios sem a identificação do tomador dos serviços; fragilidade da fiscalização contratual; utilização de parâmetros para realização de pesquisas de preço de mercado incompatíveis com aqueles utilizados pela empresa que detém o contrato com a Administração; prorrogação do contrato firmado com a Contrat sem que fosse realizadas as alterações recomendadas pela CGU; ausência de notas fiscais, comprovando o valor dos materiais utilizados; e atestos em notas fiscais com ressalvas por parte do fiscal do contrato, sem a evidenciação de medidas saneadoras e/ou a aplicação de penalidades.	A Recomendação 01 está pendente de atendimento sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.
<b>1.2.5.1 CONSTATAÇÃO: (003)</b> Falta de integralização da contrapartida e liberação de recursos intempestivamente, situações estas identificadas no Termo de Parceria nº 01/2008.	A Recomendação 01 está pendente de atendimento sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente
<b>1.3.2.1 CONSTATAÇÃO: (051)</b> Ausência da Ata de registro de preços no processo e de expediente comprovando a vantagem em se aderir ao Registro de preços e Adesão a Registro de Preços com vigência expirada.	A Recomendação 01 (letras "a", "b" e "c") está pendente de atendimento sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.
<b>1.3.3.2 CONSTATAÇÃO: (010)</b> Ausência da manifestação do Ordenador de Despesas quanto à aprovação ou não da prestação de contas do Convênio; ausência da identificação do título e número do convênio em nota fiscal; ausência de justificativas para a aquisição de veículo com ano modelo 2008, diferente dos demais adquiridos em mesma época que constaram ano modelo 2009 e ausência de indicação da participação do Ministério da Justiça/Governo Federal na aquisição de veículos.	A Recomendação 01 (letras "a", "b" e "c") está pendente de atendimento sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente
<b>1.3.3.8 CONSTATAÇÃO: (042)</b> Permanência de convênios registrados na conta "A Aprovar" no SIAFI Operacional, cuja vigência encontra-se expirada desde 2007, 2008 e 2009, denotando fragilidade no acompanhamento das transferências realizadas e morosidade na análise das prestações de contas dos convênios.	A Recomendação 01 está pendente de atendimento sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente
<b>1.4.3.5 CONSTATAÇÃO: (011)</b> Ausência da manifestação do Ordenador de Despesas quanto à aprovação ou não da prestação de contas; aplicação de recursos pelo conveniente em "fundo de aplicação financeira" por prazo superior a 30 dias; possibilidade de celebração de convênio com mais de uma instituição para o mesmo objeto; aquisição e instalação de "terminal inteligente" que não foi previsto no Plano de Trabalho.	Atendida	
<b>1.5.2.1 CONSTATAÇÃO: (022)</b> Atraso na aplicação dos recursos do Convênio nº 137/2007, SIAFI nº 603319, celebrado entre a União, por meio do Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN do Ministério da Justiça, e o GDF, por meio da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - SEJUS.	A Recomendação 01 está pendente de atendimento sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente
<b>1.7.2.1 CONSTATAÇÃO: (020)</b> Atrasos na aplicação dos recursos e na integralização da contrapartida do Convênio nº 114/2007, SIAFI nº 599794, celebrado entre a União, por meio do Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN do Ministério da Justiça, e o Governo do Distrito Federal, por meio da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - SEJUS.	A Recomendação 01 está pendente de atendimento sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.

## Relatório Anual de Auditoria de Contas nº 201108790 – Exercício 2010

Item do Relatório (Nº e Descrição)	Situação Atual das	Item específico da
------------------------------------	--------------------	--------------------

sumária)	recomendações	Parte "Achados de Auditoria do Relatório"
<b>2.1.4.2 CONSTATAÇÃO: (7)</b> Incompatibilidade verificada no "Termo de Referência" que se refere a "Repactuação dos Preços", e no "Termo do Contrato" que se refere ao "Reajustamento dos Preços"; atraso no pagamento das Notas Fiscais emitidas pela empresa contratada; ausência nos Relatórios Mensais de Acompanhamento Contratual de informações acerca do quantitativo de detentos da Penitenciária de Mossoró-RN que fizeram refeições, bem como de informações relativas a qualidade dos serviços prestados pela empresa contratada; e falta de recolhimento do valor de R\$ 17.100,00, referente a multa imposta por desistência de assinar o contrato.	A Recomendação "F" está pendente de atendimento sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.
<b>2.2.2.1 CONSTATAÇÃO: (31)</b> Permanência de convênios registrados na conta "A Aprovar" no Balancete/SIAFI, cuja vigência encontra-se expirada desde 2007, 2008, 2009 e 2010, denotando fragilidade no acompanhamento das transferências realizadas e morosidade na análise das prestações de contas dos convênios.	Pendente de atendimento sem impacto na Gestão	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.
<b>2.5.2.1 CONSTATAÇÃO: (13)</b> Impropriedades detectadas no Processo nº 08016.006385/2008-17, referente ao Pregão Eletrônico nº 02/2010, substanciadas na falta de ampla pesquisa de mercado para Registro de Preços; celebração de uma única Ata de Registro de Preços para todas as empresas vencedoras do certame licitatório; falta de aposição da data de assinatura da Ata, e objeto excessivamente detalhado.	Atendida	

## Relatório Anual de Auditoria de Contas nº 20120368 – Exercício 2011

Item do Relatório (Nº e Descrição sumária)	Situação Atual das recomendações	Item específico da Parte "Achados de Auditoria do Relatório"
<b>1.2.1.1. Constatação (3)</b> A unidade jurisdicionada presta serviços ao cidadão e não implementou a carta de serviços ao cidadão.	A Recomendação 01 está pendente de atendimento sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.
<b>2.1.5.1. Constatação (4)</b> Prestação de serviços sem a devida cobertura contratual.	A Recomendação 02 está pendente de atendimento sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.
<b>2.2.2.1. Constatação (18)</b> Falhas identificadas na formalização processual, na especificação do objeto, na elaboração de pesquisas de preços, na concorrência do certame e no resultado da licitação para fornecimento e instalação de holofotes de busca.	As Recomendações 02 e 07 estão pendentes de atendimento sem impacto na Gestão.	As recomendações serão monitoradas via Plano de Providências Permanente.

**5 GESTÃO FINANCEIRA****5.1 RECURSOS DISPONÍVEIS****5.1.1 CARTÃO CORPORATIVO****5.1.1.1 INFORMAÇÃO**

**Utilização, na modalidade saque, do Cartão de Pagamentos do Governo Federal sem observância do § 6º do artigo 45 do Decreto nº93.872/86 a fim de que fosse observado o princípio da economicidade.**

**Fato**

Foi observada a falta da justificativa para o não cumprimento do disposto no § 6º do artigo 45 do Decreto nº93.872/86 decorrente de gasto realizado pelo agente suprido de cpf nº \*\*\*.216.791-\*\*. Tal motivação seria desejável porque o dispositivo legal elenca apenas três hipóteses para a utilização do CPGF na modalidade saque, a saber:

- Para atender a peculiaridades dos órgãos essenciais da Presidência da República, da Vice-Presidência da República, do Ministério da Fazenda, do Ministério da Saúde, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores, bem assim de militares e de inteligência;
- Decorrentes de situações específicas do órgão ou entidade, nos termos do autorizado em portaria pelo Ministro de Estado competente e nunca superior a trinta por cento do total da despesa anual do órgão ou entidade efetuada com suprimento de fundos.
- Decorrentes de situações específicas da Agência Reguladora, nos termos do autorizado em portaria pelo seu dirigente máximo e nunca superior a trinta por cento do total da despesa anual da Agência efetuada com suprimento de fundos.

Nota-se que as hipóteses acima não incluem os três serviços de impressão-plotagem executados (totalizando R\$ 441,7) e pagos pelo agente suprido citado. Devido a essa falta, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 201306202/12, item nº 53, a fim de se avaliar os motivos do gasto. Em resposta, o gestor informou, por meio do Ofício nº 32/2013, que os três serviços foram pagos com CPGF por serem aquisições urgentes. Além disso, o gestor entendeu que a modalidade saque foi utilizada porque a empresa contratada citou em seu orçamento que a forma de pagamento deveria ser em dinheiro ou cheque. De fato, foi constatado no processo que os orçamentos com preço menor para o serviço de plotagem não aceitavam o pagamento com cartão de crédito, por exigirem dinheiro ou cheque e pagamento à vista. Por isso, o gestor, para agir em conformidade com o princípio da economicidade, contratou a empresa que apresentou o menor orçamento e precisou pagar os serviços com dinheiro em espécie.

**5.1.1.2 INFORMAÇÃO****Regularidade da Gestão de Uso do CPGF****Fato**



Para a avaliação da gestão do uso do CPGF, foram selecionados, devido à materialidade e relevância, os processos dos agentes supridos de CPF nº \*\*\*.539.724-\*\*, nº \*\*\*.216.791-\*\*, nº \*\*\*.824.804-\*\* e nº \*\*\*.981.732-\*\*.

As análises dos processos mencionados abordaram as ações dos seguintes módulos do procedimento para avaliação do uso do CPGF: I – Identificação da Relação dos Agentes do Rol com a área de gestão avaliada, II – Execução do Procedimento (obtenção de informação do gestor da UJ, extração das transações no portal ODP, Análise dos dados da extração e conferência do cumprimento das disposições nos decretos 5.355/05 e 6.370/08), III – Avaliação dos Controles Internos Administrativos. Por esse trabalho foi constatada a regularidade no processo de gestão e uso dos cartões analisados. À exceção dos extratos bancários, os documentos necessários à prestação de contas estavam completos no processo, a saber: limites orçamentários destinados à utilização do Cartão de Pagamentos, o valor disponibilizado por portador, bem como os dados funcionais dos portadores, informações sobre a fundamentação da necessidade da utilização do Suprimento de Fundos, recibos e documentos fiscais relativos aos serviços e compras realizadas.

A fim de que o processo fosse instruído com todos os documentos necessários, foi emitida a Solicitação de Auditoria (nº 201306202/12), em que foram solicitados os extratos bancários dos cartões. Em resposta, a unidade auditada encaminhou os documentos em sua completude e suas inclusões no processo foram recomendadas.

Também foram identificadas diferenças entre os valores informados no relatório de gestão e aqueles contidos no processo nº 08016.014155/2012-16, referente ao agente suprido de cpf nº \*\*\*.216.791-\*\*. Questionada por meio de Solicitação de Auditoria (nº 201306202/12), a unidade auditada apresentou suas justificativas, consideradas válidas, em que explicou que os valores informados no relatório de gestão haviam sido deduzidos das devoluções dos saques, devidamente comprovados.

Dessa forma, mediante a completude da documentação, conclui-se que as prestações de contas do CPGF analisadas foram devidamente efetuadas.

#### **b) Controles Internos Administrativos da Gestão do Uso do CPGF**

Sobre os Controles Internos Administrativos, relacionados à gestão do uso do CPGF, percebe-se que, estruturalmente, estão de acordo com a legislação. Entre as formas de controle, o DEPEN utiliza aquelas definidas Macro função 02.11.21 (Suprimento de Fundos) do SIAFI: O regime de adiantamento, suprimento de fundos, é aplicável aos casos de despesas expressamente definidas em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesa que pela excepcionalidade, a critério do Ordenador de Despesa e sob sua inteira responsabilidade, não possa subordinar-se ao processo normal de aplicação. Tal definição de competência do Ordenador de Despesas também está de acordo com o Manual da CGU, que o indica como responsável pelos Suprimentos de Fundo, tarefa que implica no controle e acompanhamento da aplicação.

Não obstante o funcionamento adequado, de uma forma geral, dos Controles, foi observada a falta da justificativa para o não cumprimento do disposto no § 6º do artigo 45 do Decreto nº93.872/86 em gasto realizado pelo agente suprido de cpf nº \*\*\*.216.791-\*\*. A descrição desse fato foi separada em um campo de informação própria.

Assim, à exceção do controle realizado no processo nº 8016.007150/2012-29, em que seria desejável a justificativa pelo não cumprimento integral do Decreto nº93.872/86 em nome do princípio da economicidade, pode-se concluir que a UJ tem seguido as normas pertinentes para garantir a regularidade e legalidade da gestão do uso do Cartão de pagamentos.

Também pode-se concluir que há avaliação de risco para o DEPEN em função da finalidade e modalidade do CPGF, já que cada Unidade Gestora possui um setor financeiro que verifica as contas contábeis referentes aos Supridos e realiza um trabalho de orientação dos servidores envolvidos com o Suprimento de Fundo. Além disso, são adotadas medidas razoáveis em relação aos riscos identificados, pois o setor financeiro da Unidade Gestora, quando ocorre um erro evidenciado pelo SIAFI ou no processo, entra em contato com o Suprido a fim de que este corrija o problema tempestivamente. Adicionalmente, o Ordenador de Despesas, ao analisar os processos de Suprimento de Fundos, notifica o suprido em caso de detecção de falhas sem precisar aguardar a prestação de contas. Finalmente, as orientações definidas na Portaria MP 41/2005, art. 8, também são, pela norma, seguidas.

Quanto aos indicadores que possibilitem o gestor identificar fragilidades no processo, o DEPEN está desenvolvendo tais instrumentos a medida em que forem observadas novas dificuldades provenientes da recente mudança na sistemática do Suprimento de Fundos no SIAFI, bem como na sua Macrofunção.

## **6 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS**

### **6.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS**

#### **6.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO**

##### **6.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Utilização de boas práticas na aquisição de veículos celta para transporte de presos.**

##### **Fato**

No exercício em exame, a Unidade realizou o pregão nº 37/2012, processo 08016.015102/2012-12, no sistema de registros de preços para aquisição de 215 veículos furgão tipo celta para uso nas Penitenciárias Federais e para distribuição às Penitenciárias Estaduais. O valor unitário contratado foi de R\$ 106.500,00, totalizando R\$ 22.897.500,00 para aquisição de todos os veículos. Durante a análise dos autos do processo não foram constatadas falhas.

O processo obedeceu às formalidades legais, o princípio da publicidade e da ampla concorrência. Foi evidenciado o exercício de boas práticas na condução da contratação. A unidade optou por adquirir os veículos de forma centralizada e pelo sistema de registro de preços, ao invés de transferir os recursos para os estados contratarem diretamente. Este procedimento proporcionou redução de preço devido aos ganhos de escala, além de permitir que outros entes da federação não beneficiados na contratação façam adesão à ata de registro de preços.

Foi realizada pesquisa de preços seguindo as orientações dos órgãos de controle, pois no estabelecimento do preço médio não foi considerada a cotação da Mercedes Benz, cujo valor estava fora da curva do preço médio e representava mais de 107% do preço contratado no pregão anterior realizado pela unidade. O chamamento de vários fornecedores e a concorrência estabelecida nos lances finais proporcionaram a contratação dos veículos por um preço 34,46% menor que o preço estimado.

Apesar de nos autos não haver remissão à [IN SLTI/MPOG Nº 01, de 19.01.2010 \(Licitações Sustentáveis\)](#), a sustentabilidade da aquisição pode ser evidenciada nas especificações do objeto, as quais exigiram Sistema de Alimentação compatível com a utilização de combustível Diesel menos poluente, conforme Resolução nº 42, de 16/12/2009 da ANP.

Dessa forma, a formalização da contratação preencheu os ditames legais, respeitando os entendimentos dos órgãos de controle.

##### **6.1.1.2 INFORMAÇÃO**

#### **Ausência de comprovação da prestação de garantia do Contrato nº 25/2012.**

##### **Fato**

Dá análise do contrato nº 25/2012 evidenciou-se que a Empresa Express Comércio e Serviços Ltda-ME não apresentou comprovante de garantia do Contrato nº 25/2012, no ato da sua assinatura.

O Contrato em comento é decorrente da Dispensa de Licitação nº 17/2012 e tem por objeto a prestação emergencial de serviços de limpeza e conservação, com fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos, para asseio, conservação e higienização das instalações da Penitenciária Federal de Porto Velho/RO.

Verificou-se que a Cláusula Quatorze prevê a apresentação da garantia financeira correspondente a 5% (cinco por cento) do valor global do Contrato, no ato de sua assinatura, ocorrida em 31/10/2012. No entanto, em análise ao Processo nº 08120.002156/2012-12 verificou-se não haver documentação que comprove a adoção de medidas

administrativas no sentido de regularizar essa situação.

Questionada, a Unidade, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201306202/014, item 70, por meio do Ofício nº 875/2013-DIREX/DEPEN, de 06/05/2013, a Unidade respondeu o que segue:

“Quanto à apresentação do comprovante de garantia previsto na Cláusula Quatorze do contrato, informo que foi solicitada através do Ofício 858/2013-DIREX/DEPEN/MJ.”

Posteriormente, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade encaminhou a informação nº 11/2013 –COREM/CGAD/DIREX/DEPEN, por meio do Ofício 1368/2013-DIREX/DEPEN, de 11/7/2013, a qual, no parágrafo 8º, informa o seguinte:

*“ Informamos que o Contrato nº 25/2012 já expirou. Foi encaminhado Ofício solicitando apresentação da Garantia Financeira. Até o presente momento a Contratada não apresentou a Garantia. Assim, abriremos procedimento de sanção para apuração de descumprimento contratual.”*

Conforme se observa em sua manifestação, a Unidade deixou de exigir da contratada, durante a vigência do contrato, a garantia financeira estipulada em termo contratual.

A exigência contida na Cláusula Quatorze do Contrato nº 25/2012 está em conformidade com o previsto no art.56, §1º, da Lei nº 8.666/93, e com a Instrução Normativa nº 3, de 15/10/2009, que adicionou o inciso XIX ao art.19 da Instrução Normativa nº 2, de 30/04/2008, estabelecendo que a garantia deve ter validade de 3 (três) meses após o término da vigência contratual, para os serviços continuados com uso intensivo de mão de obra com dedicação exclusiva, com a previsão expressa de que a garantia somente será liberada ante a comprovação de que a empresa pagou todas as verbas rescisórias trabalhistas decorrentes da contratação. Caso esse pagamento não ocorra até o fim do segundo mês após o encerramento da vigência contratual, a garantia deve ser utilizada para o pagamento dessas verbas trabalhistas diretamente pela Administração, conforme estabelecido no art. 19-A, inciso IV da mesma Instrução Normativa.

A Cláusula Terceira do mesmo Contrato estabelece novamente, no Item XXX, negrito, que a contratada deve prestar a garantia com validade de três meses após o término da vigência contratual.

Posteriormente, a Unidade informou que o Contrato nº 25/2012 expirou, fato que torna a exigência da garantia decadente. No que tange os controles administrativos da Unidade, é imperioso que esta adote procedimentos operacionais, como por exemplo a implementação de check list de verificação, visando evitar a execução de contratos sem as devidas garantias previstas na avença.

**Achados da Auditoria - nº 201306206****1 Segurança Pública com Cidadania****1.1 Apoio à Construção de Estabelecimentos Penais Estaduais****1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO****1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

**Informação básica da Ação de Governo 8914 - Apoio à construção de estabelecimentos penais estaduais.**

**Fato**

Programa: 2070 - Segurança Pública com Cidadania			Total das Despesas Empenhadas do Programa na UO: RS 411.343.055,47	
Ação 8914 - Apoio à construção de estabelecimentos penais estaduais				
Dotação Atualizada (RS)	Despesas Empenhadas (executadas)(RS)	Despesas Liquidadas (RS)	Meta Financeira (RS)	Percentual da Despesa Executada em relação ao Programa (Representatividade)
488.617.299,00	361.911.600,00	1.203.934,82	361.911.600,00	87,98%

No que concerne à UG 200321 CEF/DEPEN, o produto desta ação é a vaga contratada e possui como produto apoiar a construção de edificações destinadas à custódia de pessoas apenas, internadas ou à disposição da justiça, bem como absorver os custos decorrentes da contratação de instituição financeira para gerenciamento das obras, nos termos do art. 113 da Lei nº 11.439/07, e da elaboração de projetos executivos.

Tal ação deverá apoiar a criação de vagas nos sistemas penitenciários estaduais e executados por meio de projetos previamente aprovados pelo Departamento Penitenciário Nacional e será implementada de forma descentralizada, por meio de contratos de execução descentralizada ou convênios com governos estaduais, consubstanciados em projetos previamente aprovados pelo Departamento Penitenciário Nacional DEPEN.

Sua base legal é a Lei Complementar nº 079, de 1994, Lei Complementar nº 119, de 2005.

Para a análise dos processos licitatórios vinculados à Ação 8914, realizados de forma descentralizada, foram solicitados os processos por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306206/001. Em resposta, a Unidade encaminhou por meio do Ofício nº 1007/2013-DIREX/DEPEN, de 21.05.2013, CD-ROM contendo arquivos digitalizados da documentação solicitada. Nesta mídia verificou-se, contudo, que a documentação apresentou-se incompleta, com significativo número de folhas e/ou volumes ausentes. Dessa forma, a análise dos processos foi inviabilizada e houve a emissão da Nota de Auditoria nº 201306206/01.

**1.1.2 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS****1.1.2.1 INFORMAÇÃO**

**Atendimento parcial à solicitação de disponibilização de cópias digitalizadas de inteiro teor de autos de processo de Contratos de Repasse selecionados para amostra de exames de auditoria.**

**Fato**

Em virtude da realização dos trabalhos referentes à auditoria anual de contas do exercício de 2012 na Unidade Gestora 200321 (CEF-DEPEN/MJ), foram solicitados por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306206/001, de **17.04.2013**, cópias digitalizadas de inteiro teor dos processos referentes aos contratos de repasse nºs 0205937-59, 0243530-37, 0281749-65 e 0278191-77. A solicitação em meio eletrônico objetivou otimizar o atendimento da demanda pela Caixa, uma vez que esta não arquivava em sua sede os documentos relativos à execução das obras localizadas nas Unidades da Federação.

Em resposta, a Unidade encaminhou por meio do Ofício nº 1007/2013-DIREX/DEPEN, de **21.05.2013**, CD-ROM contendo arquivos digitalizados da documentação solicitada, fornecido pela Superintendência Nacional de Repasses da Caixa.

Da análise dos mencionados arquivos, verificou-se, contudo, que a documentação apresenta-se incompleta, com significativo número de folhas e/ou volumes ausentes. Dessa forma, conforme Nota de Auditoria nº 201306206-019 endereçada à Unidade, a equipe de auditoria ficou impossibilitada de emitir opinião acerca da gestão de transferências efetuadas por meio de contratos de repasse, haja vista a apresentação intempestiva da documentação, sendo a mesma incompleta, associada à limitação de tempo para execução dos trabalhos de auditoria.

Posteriormente, a Unidade, por meio do Ofício nº 1243/2013-DIREX/DEPEN, de 25/06/2013, encaminhou o Ofício nº 1467/2013/SN de Repasses, de 19/06/2013, informando da *"impossibilidade de complementação com envio de demais cópias documentais visto que a CAIXA não possui equipamento para reprodução de peças técnicas, como plantas gráficas, tão pouco para digitalização dessas peças"*. Ademais informa que *"os processos encontram-se disponíveis para vistas nas respectivas Gerências Regionais da Caixa"*.

**2 CONTROLES DA GESTÃO****2.1 CONTROLES INTERNOS****2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS****2.1.1.1 INFORMAÇÃO**

**Informações complementares ao Relatório de Gestão.**

**Fato**

A partir da análise ao Relatório de Gestão, exercício 2012, verificou-se a ausência de algumas informações, o que, no entanto, não impactou negativamente a gestão.

Essas informações foram posteriormente apresentadas pela UJ e referem-se ao Quadro 5.5.1 do Relatório de Gestão, conforme orientação contida no Quadro A.5.7 da Portaria TCU nº 150/2012. A UJ apresentou por meio da Solicitação de Auditoria 201306202/009, Item 35, o referido Quadro preenchido, com informações gerais sobre as transferências da UJ, abrangendo a prestação de contas, a quantidade e o montante das contas analisadas, o prazo de análise, a aprovação, a reprovação ou reprovação, e as TCE instauradas, transcritas a seguir:

Unidade Concedente ou Contratante

Nome: MJ Depen				
CNPJ	UG/GESTÃO: 200321			
Exercício da prestação de contas	Quantitativos e montantes repassados			Instrumentos
				Contratos de Repasse
	Quantidade de contas prestadas			07
2012	Com prazo de análise ainda não vencido	quantidade	Contas analisadas	01
			Contas Não analisadas	0
		Montante repassado (R\$)		
	Com prazo de análise vencido	Contas analisadas	Quantidade aprovada	06
			Quantidade reprovada	0
			Quantidade TCE	0
		Contas não analisadas	Quantidade	0
			Montante repassado	0
2011	Quantidade de contas prestadas			04
	Contas analisadas	Quantidade aprovada		04
		Quantidade reprovada		0
		Quantidade TCE		0
	Contas NÃO analisadas	Quantidade		0
Montante repassado (R\$)		0		
2010	Quantidade de contas prestadas			07
	Contas analisadas	Quantidade aprovada		07
		Quantidade reprovada		0
		Quantidade TCE		0
	Contas NÃO analisadas	Quantidade		0
Montante repassado (R\$)			0	
Exercícios anteriores a 2010	Contas NÃO analisadas	Quantidade		0
		Montante repassado		0

# Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:** 201306202

**Unidade Auditada:** DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL – DEPEN

**Exercício:** 2012

**Processo:** 08016002942201398

**Município - UF:** Brasília - DF

---

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.

Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria Anual de Contas constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada, a qual agregou as Unidades Jurisdicionadas CEF/DEPEN e Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN.

Em função dos exames realizados sobre o escopo selecionado, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306202 proponho que o encaminhamento das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN TCU nº 63/2010 constantes das folhas 02 a 42 do Processo nº 08016002942201398, seja pela regularidade.

Brasília/DF, 22 de Julho de 2013.

---

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Justiça e Segurança Pública

# Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Relatório:** 201306202

**Exercício:** 2012

**Processo:** 08016.002942/2013-98

**Unidade Auditada:** DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL, FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL E CEF-DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL.

**Município/UF:** Brasília/DF

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2012 da Unidade acima referenciada, expressamos nossa opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. O Ressalte-se que o Fundo Penitenciário Federal – FUNPEN, criado pela [Lei Complementar nº 79, de 7 janeiro de 1994](#) e a UJ CEF/DEPEN, por intermédio da Caixa Econômica Federal, a qual atua nos contratos de repasse da União com as unidades federativas, têm o gerenciamento em âmbito operacional efetuado pelo DEPEN e dependem da estrutura desta unidade para a realização de suas ações de forma que as questões envolvendo a aplicação dos recursos no âmbito da Segurança Pública são tratadas de modo uniforme no presente parecer.

3. O Departamento Penitenciário Nacional, que agrega a Unidade Gestora CEF/DEPEN e o Fundo Penitenciário Nacional, executa as políticas públicas ligadas aos Programas 2070 (Segurança Pública com Cidadania) e 2112 (Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça). As principais realizações da Unidade no exercício de 2012 foram voltadas para diminuir o déficit carcerário e aprimorar o Sistema Penitenciário Nacional. Com apoio dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) foram geradas 3.296 novas vagas em estabelecimentos prisionais, o que representou 24% do total de vagas geradas no país em 2012, além de também terem sido contratadas mais 16.631 novas vagas. Na Educação, em parceria com o MEC, a oferta de educação foi qualificada e ampliada, ao se pactuarem vagas específicas para o sistema prisional: 27 mil novas vagas na Educação de Jovens Adultos – EJA; 10 mil novas vagas no Programa Brasil Alfabetizado – PBA; 2 mil vagas para educadores bolsistas; além de 23 mil inscritos no ENEM. Na Saúde, totalizaram-se 25 Unidades da Federação qualificadas no Plano Nacional de Saúde no Sistema Carcerário. Na capacitação profissional, destacou-se o Projeto de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanentes – PROCAP, que alcançou mais de 36 mil beneficiários em nove Estados da Federação. Destacou-se, também, a capacitação do servidor penitenciário, sendo instituída a Escola Nacional de Serviços Penais – ESPEN e realizada a 1ª Pós-graduação em gestão em saúde prisional, com a disponibilização de 400 vagas.

4. Não foram constatadas desconformidades ou irregularidades que pudessem impactar a execução das políticas públicas a cargo da Unidade, porém, foram constatadas impropriedades, principalmente na formalização dos processos de contratação, quais sejam: aproveitamento parcial

da concorrência de mercado; aceitação de propostas para fins de pesquisa de preços com valores não aceitáveis ou comprováveis; aceitação de proposta superior ao preço máximo admissível no pregão; exigência de prévio registro no SICAF para habilitação no certame licitatório; ausência de estudos e laudos que justifiquem as especificações e quantitativos discriminados no Termo de Referência.

5. As principais causas das constatações identificadas foram as fragilidades nos procedimentos operacionais da unidade na condução dos processos licitatórios e na fiscalização da execução dos contratos. As recomendações formuladas visaram promover a correção das impropriedades detectadas, bem como oferecer subsídios para o gestor aprimorar os controles internos da unidade.

6. As recomendações do Plano de Providências Permanente foram acolhidas e atendidas pela administração da Unidade em 71% do total. Ressalta-se, quanto ao percentual de 29% pendentes de atendimento, que 13% estão em fase de finalização, restando, efetivamente, 15% de recomendações pendentes, quantidade que está dentro da faixa em que os controles internos são considerados suficientes.

7. No tocante aos controles internos administrativos da Unidade, pode-se afirmar que foram suficientes para atingimento dos objetivos estratégicos. Foi possível observar consistência dos componentes: ambiente de controle, informação e comunicação. Por outro lado, observou-se fragilidade nos procedimentos de controle da área de gestão de compras e contratações e ausência de procedimentos de avaliação de riscos na gestão do patrimônio imobiliário e na gestão de transferências voluntárias da Unidade. Ressalte-se ainda que a sistemática de monitoramento adotada pela Unidade está referenciada no atendimento das recomendações emanadas pela Controladoria-Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União.

8. Como prática administrativa que trouxe impactos positivos nos resultados da gestão, cabe destacar a criação da sistemática de controle dos indicadores de eficiência na avaliação da gestão e o uso da ferramenta GEPNET (Gestor de Escritório de Projetos), que monitora os indicadores e permite que as ocorrências relacionadas aos resultados quantitativos e qualitativos sejam repassadas à alta administração de forma tempestiva. Outra prática que se destacou foi a elaboração do planejamento estratégico de 2012, alinhado às metas para o ciclo 2012-2015 do PPA. Dessa forma a Unidade elaborou uma árvore de indicadores, que permitiu o acompanhamento da eficiência, eficácia e efetividade de suas políticas públicas.

9. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/n.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria a respeito da **regularidade** das contas dos gestores integrantes do rol do art. 10 da IN TCU n.º 63, constante das folhas 2 a 42 do processo.

10. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, de julho de 2013.

JOSÉ GUSTAVO LOPES RORIZ  
Diretor de Auditoria da Área Social