

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 020.748/2014-0 [Aposos: TC 002.959/2015-1, TC 035.825/2015-4, TC 004.345/2015-0].

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidades: Caixa Econômica Federal; Departamento Penitenciário Nacional.

Responsáveis: Augusto Eduardo de Souza Rossini (063.997.338-80); Jorge Fontes Hereda (095.048.855-00); Miriam Aparecida Belchior (056.024.938-16); Renato Campos Pinto de Vitto (164.221.648-82).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: INFRAESTRUTURA DO SISTEMA PRISIONAL. BAIXA EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA. NÃO ATINGIMENTO DE METAS CONSTANTES DO PLANO PLURIANUAL 2012-2015. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, o relatório elaborado no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (peça 90), cujas propostas contaram com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 91 e 92):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada no Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e na Caixa Econômica Federal (CEF/MF), no período compreendido entre 22/8/2014 e 27/3/2015, tendo por objetivo fiscalizar a expansão da infraestrutura do sistema prisional utilizando recursos federais, cujas execuções são de responsabilidade dos governos estaduais que devem financiar parte dos investimentos com recursos próprios de contrapartida. Foram fiscalizadas as obras implantadas em Anápolis/GO e Recife/PE, além de projetos padrão previstos para o Estado de São Paulo.

2. Esta fiscalização (TC 020.748/2014-0) consolida os trabalhos realizados no âmbito dos processos TC 002.959/2015-1 (Recife/PE) e TC 004.345/2015-0 (Anápolis/GO). Além disso, foi fiscalizado o projeto-padrão, e o respectivo orçamento, de cadeias públicas de São Paulo/SP.

HISTÓRICO

3. De início vale destacar que a fiscalização sobre a infraestrutura do sistema prisional objeto da auditoria é tema de grande relevância social, cujos investimentos foram definidos como uma das prioridades do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 – Lei 12.593/2012.

4. As seguintes constatações foram identificadas nos trabalhos de auditoria, conforme peça 65, p. 4:

- a) Baixa execução física e financeira do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional;
- b) Não atingimento de metas constantes do Plano Plurianual 2012-2015 para o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional e inadequação na forma de cálculo e aferição adotada pelo Depen;
- c) A política pública de ampliação de vagas no sistema carcerário não atende com prioridade os locais de maior *deficit*;

- d) Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado identificado nas obras das Cadeias Públicas localizadas em São Paulo;
- e) A obra paralisada [Araçaioba-PE] está sendo deteriorada por intempéries ou por vandalismo;
- f) Deficiências nos levantamentos que fundamentam a elaboração dos projetos básico/executivo;
- g) Projeto básico deficiente ou desatualizado;
- h) Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços;
- i) Deficiências nas assistências técnica e financeira prestada pelo Depen às unidades federativas.

5. Acerca dos benefícios estimados da fiscalização consolidada, foram mencionadas as propostas de melhoria da assistência técnica promovida pelo Depen, por meio da visão sistêmica da implantação da infraestrutura física de cadeias públicas fornecida por este trabalho, contribuindo para o aumento da eficácia dos programas Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional. Outro benefício relevante diz respeito à identificação de possíveis causas de paralisação e atrasos de obras, o que permitiria a formulação de estratégias que visem evitar a ocorrência desses problemas.

6. O total de benefícios quantificáveis foi no montante de R\$ 33.793.290,96. Esse valor foi calculado com base no sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado estimados no edital das obras de São Paulo, o qual foi calculado em R\$ 3.072.117,36 para cada obra. Extrapolando esse resultado para as onze obras, obtém-se o valor total de R\$ 33.793.290,96.

7. Destacam-se a seguir as conclusões para cada um dos achados de auditoria presentes no relatório.

I – Baixa Execução Física e Financeira do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (peça 65, p. 24-27)

8. O Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional apresentava quadro de baixa execução física e financeira, haja vista que, até o término da execução da FOC, nenhuma vaga adicional havia sido criada entre as obras incluídas no programa, situação que agrava o *deficit* de vagas registrado no sistema prisional nacional.

9. Foi ressaltado que, naquela ocasião, de acordo com dados do Depen, cerca de 86% das obras do programa ainda não haviam sido iniciadas ou apresentavam avanço físico inferior a 30%.

10. Segundo informações prestadas pelo Depen, as causas estariam principalmente relacionadas: (i) aos contingenciamentos orçamentários; e (ii) à complexidade de aprovação de projetos. Apesar dessas constatações, o Depen informou que o programa de construção de novas penitenciárias é uma prioridade da Presidência da República, registrando ainda que ocorrem reuniões mensais com a participação da Casa Civil, da Secretaria-Executiva do Ministério da Justiça, da CGU, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e da Caixa Econômica Federal.

11. Diante disso, ponderou-se que o Depen, com o apoio dos demais órgãos participantes das reuniões mensais, deveria envidar esforços no sentido de otimizar a eficácia do programa, tornando-o mais eficiente.

12. Por fim, o relatório de auditoria, tendo em vista os princípios do contraditório e da ampla defesa, propôs promover a oitiva do Depen.

II – Não atingimento de metas constantes do Plano Plurianual 2012-2015 para o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional e inadequação na forma de cálculo e aferição adotada pelo Depen (peça 65, p. 27-30)

13. O relatório de auditoria também evidencia que as metas do PPA 2012-2015 para o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional não seriam atingidas até o final de 2015.

14. De fato, ao menos até outubro/2014, nenhuma obra do PNASP havia sido concluída, e não foi gerada nenhuma vaga adicional para o sistema prisional nacional.

15. Também foi constatado que o Depen mensura o atingimento da meta incluída no PPA de criação de 42,5 mil novas vagas com base apenas no quantitativo de vagas contratadas, somando as vagas estimadas nos contratos de repasse celebrados. Ou seja, a meta não é contabilizada quando a vaga é efetivamente gerada, mas sim quando é apenas pactuada entre os entes (compromisso formal).

16. Além disso, observou-se que o Depen calculou a meta total incluída no PPA partindo da quantidade de recursos orçamentários disponibilizados, e não com base em diagnósticos e estudos prospectivos, conforme preceitua o art. 2º da Lei 12.593/2012 (PPA 2012-2015).

17. Ao fim, o relatório de auditoria, tendo em vista os princípios do contraditório e da ampla defesa, propôs promover a oitiva do Depen, para que se manifestasse sobre os indícios de irregularidades tratados no presente achado.

III – A política pública de ampliação de vagas no sistema carcerário não atende com prioridade os locais de maior *deficit* (peça 65, p. 30-34)

18. Acerca do achado de não atendimento às prioridades das Unidades Federativas com maior *deficit* de vagas no sistema carcerário de presos provisórios, a equipe de auditoria aponta que o modelo de “chamamento público” adotado atualmente pelo Depen para receber projetos promove distorções, pois acaba por privilegiar os Estados que possuem maior capacidade de gestão, em detrimento daqueles que apresentam maior carência no tocante à capacidade técnica para elaborar projetos e orçamentos das obras necessárias para reduzir a superlotação. Registra-se que o critério de priorização está estabelecido na Portaria Depen 522/2011 (art. 2º, § 3º), a qual não vem sendo observada pelo próprio Depen.

19. Como exemplo dessa situação, cita-se o Estado do Paraná, o qual, embora conste com apenas o 15º maior *deficit*, foi contemplado com a 2ª maior quantidade de vagas a serem criadas pelo programa.

20. Tendo em vista os princípios do contraditório e da ampla defesa, foi proposto promover oitiva do Depen, para que se manifestasse sobre o assunto.

IV – Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado identificado nas obras das Cadeias Públicas localizadas em São Paulo

21. As auditorias sobre a temática de obras de penitenciárias conduzidas durante o Fiscobras 2011 indicaram a ausência de um projeto-padrão (ou ao menos com elementos básicos padronizáveis). Como consequência, a falta de referenciais arquitetônicos e de engenharia, para que o Depen e a Caixa possam efetuar suas avaliações técnicas, introduz ineficiências na liberação dos recursos federais. Nesse sentido, a presente auditoria empreendeu esforços para avaliar, junto ao Depen, a possível existência de projetos padronizados, seja desenvolvido pelo próprio Departamento, seja desenvolvido pelos tomadores dos recursos.

22. O Depen apresentou à equipe o projeto e o orçamento-padrão proposto para a construção de cadeias públicas no Estado de São Paulo, unidade da federação que responde por aproximadamente 1/3 da população carcerária em todo o país.

23. A partir dessa análise, foram identificados indícios de preços acima dos patamares de mercado, da ordem de R\$ 3 milhões em cada obra. Foi analisada uma amostra com representatividade de quase 52% (R\$ 27,7 milhões, distribuídos em 49 itens) do valor global do orçamento de cada obra (R\$ 53,4 milhões). O montante de sobrepreço identificado se concentra principalmente em itens relacionados ao terreno (limpeza, escavação, perfuração, plantio de grama) e às estruturas (formas, concreto usinado, placas/pilares/vigas em concreto armado pré-moldado e impermeabilização), representando cerca de 12% do valor analisado na amostra, e cerca de 6% do valor global orçado para cada obra.

24. Considerando que o mesmo projeto será utilizado para onze obras em São Paulo, conforme informações do Depen, os ajustes nos preços podem trazer economia estimada da ordem de R\$ 33,8 milhões.

25. Por fim, o relatório de auditoria, tendo em vista os princípios do contraditório e da ampla defesa, propôs promover a oitiva do Depen e da Caixa Econômica Federal, para que se manifestassem sobre os indícios de irregularidades tratados no presente achado.

26. A razão de também incluir a Caixa na oitiva relativa a esse achado é que cabe a esta, na qualidade de mandatária da União, efetuar as análises técnicas afetas à conformidade de projetos e orçamentos de obras objeto de contratos de repasse, respeitando os referenciais de mercado, a legislação vigente e observando as orientações emanadas da jurisprudência do TCU.

V – A obra paralisada está sendo deteriorada por intempéries ou por vandalismo

27. As duas auditorias realizadas em unidades penitenciárias em Anápolis/GO e Araçoiaba/PE indicaram que as obras estavam paralisadas, conforme consta dos Acórdãos 2.152/2015 e 2.006/2015, ambos do Plenário do TCU. Enquanto a unidade de Goiás foi paralisada com mais de 90% de execução física, por interrupções no pagamento por parte do Estado de Goiás, as obras de Pernambuco (sete obras, totalizando mais de R\$ 113 milhões federais) sequer ultrapassaram a etapa de terraplenagem do terreno, pois os levantamentos topográficos apresentaram sérios problemas.

28. Esta Corte de Contas também já emitiu os devidos alertas ao Depen e à Caixa Econômica Federal, a fim de que adotem as providências cabíveis para as retomadas das obras. No caso de Pernambuco, dada a natureza técnica das falhas da empresa de topografia, o resultado da auditoria foi levado ao conhecimento também do Conselho de Engenharia e Agronomia local (Crea/PE), a fim de que apure as faltas ao código de ética profissional. Além disso, ambos os casos são acompanhados também pelos respectivos Tribunais de Contas Estaduais.

29. Segundo a base de dados da Caixa, de setembro/2014, evidencia-se a ocorrência de doze obras paralisadas de cadeias públicas, localizadas nos estados de AM (1 obra), AP (2 obras), CE (3 obras), GO (2 obras), MT (1 obra), PA (2 obras) e PE (1 obra). Apesar disso, informa também a Caixa não existir a instauração de processos de Tomada Especial de Contas (TCE) referentes a contratos de repasse inseridos no programa do Depen.

30. As causas de paralisação constatadas são variadas, podendo ser sintetizadas em: (i) rescisão de contrato com a construtora em virtude de litígios, obrigando nova licitação; (ii) repactuações com redução de investimento; (iii) mudança de terreno para construção; e (iv) obra com lentidão e atrasos na execução, caracterizando abandono de empresa.

31. Diante do exposto, o relatório de consolidação de auditoria temática, tendo em vista os princípios do contraditório e da ampla defesa, propôs promover a oitiva do Depen e da Caixa Econômica Federal, para que se manifestem sobre os indícios de irregularidades tratados neste achado.

32. No tocante especificamente à unidade penal de Goiás (300 vagas), houve determinação, por meio do item 9.1 do Acórdão 2.152, de 26/8/2015, para que o Depen apresentasse medidas efetivas para retomada e conclusão das obras. O Ofício n. 740/2015/GAB DEPEN/DEPEN-MJ (peça 47 do TC 004.345/2015-0) registra que: (i) a obra encontra-se paralisada por falta de recursos estaduais para pagamento do aditivo de serviços executados (execução física de 78,0% do contrato original e 40,0% do aditivo); (ii) a liberação de recursos estaduais para quitação da parcela já medida do aditivo ocorrerá “nos próximos dias”, sem especificar uma data; (iii) empreiteiro alega necessitar de 120 dias, após a retomada das obras, para conclusão dos serviços, prometendo a entrega das obras em dezembro/2015, e (iv) os recursos federais e estaduais do contrato original estão garantidos (depositados em conta).

33. O Depen concluiu sua resposta informando que “houve o encaminhamento de ofício ao Estado de Goiás para informar as providências tomadas visando à retomada e conclusão da obra”. À época, como (i) a previsão é de 120 dias para conclusão da obra, (ii) até o início de outubro/2015, não havia confirmação da efetiva retomada por parte do Estado de Goiás, e (iii) o Depen informou aguardar ainda a manifestação formal do estado, concluiu-se que, faltando 90 dias para o encerramento do ano, há grande probabilidade de o prazo de conclusão da obra (dezembro/2015) não ser cumprido.

34. A equipe de auditoria propôs que o monitoramento da determinação do TCU continuasse sendo feito pela SeinfraUrbana no âmbito do processo original da auditoria em Goiás (TC 004.345/2015-0), em cumprimento ao determinado no item 9.3 do Acórdão 2.152/2015-TCU-Plenário.

35. Não obstante, devido à falta de informações conclusivas acostadas ao Depen, aqueles autos passaram por nova instrução de mérito, na qual foi feita proposta de determinação ao Estado de Goiás que comprovasse a efetiva retomada e/ou conclusão da obra, além de ter sido proposto o apensamento daquele processo a estes autos.

36. O Plenário do Tribunal, mediante voto da lavra do Exmo. Sr. Ministro Relator Vital do Rego, acolheu a proposta, havendo ainda deixado assente que a SeinfraUrbana monitorasse o cumprimento da determinação e, se necessário, propusesse a abertura da devida tomada de contas especial, conforme Acórdão 1.654/2016-TCU-Plenário.

37. Cabe notar que o monitoramento dessa determinação está sendo feito no TC 020.092/2016-4.

VI – Deficiências nos levantamentos que fundamentam a elaboração dos projetos básico/executivo, VII - Projeto Básico deficiente ou desatualizados e VIII - Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços.

38. Também foram constatados problemas de falhas e omissões de serviços relevantes nos levantamentos preliminares, nos projetos básicos e nos respectivos orçamentos-base das licitações.

39. A título de exemplo, foram citadas no projeto básico da cadeia pública de Anápolis/GO, as ausências (i) de previsão para ampliação da rede de energia elétrica para abastecer a penitenciária (alta tensão, em 13,8 kV); (ii) de estudos geofísicos para avaliar a capacidade de aquífero subterrâneo, visando orientar a perfuração de poço profundo para retirada de água, uma vez que a região não contava com rede de abastecimento público de água; e (iii) de equipamentos e de parte do cabeamento do Circuito Fechado de Televisão – CFTV (câmeras, monitores, mesas operadoras, softwares, eletrodutos e cabos), instalação imprescindível para a segurança de uma unidade prisional.

40. As causas, segundo apurado junto aos gestores estaduais, residiram principalmente no prazo exíguo para elaboração do projeto básico para a licitação. A exiguidade alegada pelos gestores é decorrente de limitações de prazo para validade de empenhos de recursos federais realizados e que sejam caracterizados como restos a pagar não processados e não liquidados.

41. Além dos problemas de projeto, a existência de atrasos injustificáveis na execução da Cadeia Pública de Anápolis/GO pode ser atribuída à mudança na sistemática de gestão do contrato da obra e aos contingenciamentos nos recursos estaduais de contrapartida destinados à obra. Contudo, tais argumentos não foram aceitos como justificativas válidas para os atrasos na conclusão das obras, em face do disposto no art. 6º, inciso VII da Portaria Interministerial 507/2011.

42. Também foram ressaltadas as situações irregulares na construção das cadeias públicas em Araçoiaba/PE atinentes a deficiências nos levantamentos topográficos dos terrenos das obras, pois concluiu-se que a obra foi iniciada prematuramente, sem que ainda houvesse um levantamento topográfico adequado do terreno. Isso foi feito a fim de atender ao prazo limite para começo das obras.

43. Isto é, caso as obras não tivessem sido iniciadas até 30/6/2014, os contratos de repasse seriam cancelados, conforme alegações dos gestores estaduais.

44. Apesar da necessidade de alteração contratual acarretada pelas deficiências do projeto, verificou-se que não houve acréscimo no aporte de recursos federais às obras de Pernambuco e Goiás. Ou seja, os aditivos contratuais foram suportados por recursos da contrapartida estadual.

45. Não obstante, entendeu-se que a análise de projetos, para fins de repasses federais, deveria identificar omissões relevantes, que poderiam afetar o bom funcionamento da obra de estabelecimento penitenciário.

46. Diante disso, o relatório de consolidação de auditoria temática, tendo em vista os princípios do contraditório e da ampla defesa, propôs promover a oitiva do Depen e da Caixa Econômica Federal, para que se manifestassem sobre os indícios de irregularidades apontados.

IX – Deficiências na assistência técnica prestada pelo Depen às unidades federativas

47. Foram identificadas deficiências na assistência técnica e financeira prestada pelo Depen, tendo em vista que, conforme dispõe o art. 72, incisos II, III e IV, da Lei 7.210/1984 (Lei de Execução Penal), são atribuições desse órgão “inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais”, “assistir tecnicamente as Unidades Federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos”, bem como colaborar com as Unidades Federativas “na implementação de estabelecimentos e serviços penais” e “para a realização de cursos de formação de pessoal penitenciário”.

48. Entre os aspectos que apresentaram falhas, mereceram destaque:

(i) Insuficiência quanto às exigências mínimas para qualificação do terreno, visando implantação da unidade penitenciária, acarretando na aprovação de terrenos em relevo acidentado e desprovidos de serviços públicos básicos (energia elétrica, abastecimento de água tratada, coleta e tratamento de esgoto e resíduos sólidos e acessos pavimentados), o que resulta em custos adicionais, tanto para as obras quanto para a operação e manutenção do estabelecimento penal (transportes de presos, visitantes, prestadores de serviço de saúde, fornecedores de alimentação etc.); e

(ii) Insuficiência de acompanhamento da evolução físico-financeira das obras financiadas com recursos federais, não havendo procedimentos para identificar situações de riscos de paralisação, especialmente aquelas relacionadas a problemas de fluxo de pagamentos por parte dos Estados às empresas contratadas para execução das obras (como no caso da obra de Goiás), uma vez que sequer havia sido implementada, à época da auditoria, rotina de monitoramento *in loco* das obras com contrato de repasse ativo.

49. Foi enfatizado que todas essas falhas comportam oportunidades de melhoria, as quais, uma vez implementadas, podem aumentar a eficiência e a eficácia dos programas geridos pelo Depen, com o apoio da Caixa Econômica Federal, mandatária da União. Outrossim, merecem também um monitoramento por parte desta Corte de Contas, uma vez que a falta de providências para equacionar as irregularidades apontadas pode ensejar responsabilização dos gestores públicos envolvidos.

50. Entre os benefícios estimados da fiscalização consolidada foram mencionadas as propostas de melhoria da assistência técnica promovida pelo Depen, por meio da visão sistêmica da implantação da infraestrutura física do sistema prisional fornecida por este trabalho, contribuindo para o aumento da eficácia do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional. Ademais, o total de benefícios quantificáveis seriam da ordem de R\$ 33,8 milhões, referentes à potencial economia de recursos a ser obtida pelo ajuste do orçamento do projeto-padrão do Estado de São Paulo aos referências de preços de mercado exigidos pelo decreto 7.983/2013.

51. Em síntese, diante das informações contidas nos processos individuais, a proposta de encaminhamento contemplava promover a oitiva do Depen acerca de todos os fatos apurados, bem como da Caixa, acerca dos achados de (i) indícios de sobrepreço identificados no orçamento aprovado para o projeto-padrão das unidades penitenciárias de São Paulo; (ii) deficiências nos projetos básicos, incluindo os respectivos orçamentos, apresentados pelos Estados; e (iii) atrasos injustificáveis e paralisação de obras.

52. Ressaltou-se que a versão preliminar do relatório e do despacho do supervisor foram encaminhadas ao Departamento Penitenciário Nacional e à Caixa Econômica Federal para realização de comentários dos gestores, conforme peças 55 e 58, em atendimento às Normas de Auditoria do Tribunal (NAT, 145). Conforme peça 63, o Depen encaminhou seus comentários de forma intempestiva em 18/2/2016, enquanto o prazo concedido venceu em 11/2/2016.

53. O relatório de auditoria considerou em suas análises e conclusões, os comentários feitos por aqueles órgãos.

EXAME TÉCNICO

54. Despacho do Ministro-Relator Vital do Rêgo (peça 68), determinou oitiva do Departamento Penitenciário Nacional e da Caixa Econômica Federal nos termos do pronunciamento do titular da unidade técnica (peça 66), encaminhada por meio dos ofícios 0126/2016-TCU/SeinfraUrbana (peça 70) e 0127/2016-TCU/SeinfraUrbana (peça 71), ambos de 8/3/2016, dirigidos ao Depen e à Caixa respectivamente.

RESPOSTAS DO DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL-DEPEN

55. Por meio do Ofício 198/2016/GAB DEPEN/DEPEN-MJ, de 31/04/2016 (peça 76), o Diretor-Geral do Depen, Sr. Renato Campos Pinto de Vitto, encaminhou respostas à oitiva exarada por este Tribunal (Ofício 0126/2016-TCU/SeinfraUrbana), conforme as informações abaixo.

Informação n. 8/2016/SISDEPEN/GAB DEPEN/DEPEN (peça 76, p. 3-6)

Ofício 0126/2016-TCU/SeinfraUrbana, de 8/3/2016 (peça 70)

Item 1-a e item 1-b da oitiva TCU - “1 - baixa execução física e financeira do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional e insuficiência dos sistemas de informações que permitem o monitoramento dos resultados deste, carreando aos autos manifestação específica quanto:

(a) às discrepâncias entre as informações de população carcerária e *deficit* de vagas apuradas pelo Depen com os órgãos penitenciários estaduais para os anos de 2011, 2013 e 2014 (relatório de junho/2015);

(b) ao cronograma para entrada em operação do sistema Sisdepen, conforme prazo do art. 6º da Lei 12.714/2012, avaliando ainda a viabilidade de, nos termos da Portaria 795/2015 do Ministério da Justiça (art. 2º, inciso III e art. 6º, inciso II), promover inclusão de funcionalidade na arquitetura do sistema visando promover a intersectorialidade das políticas de monitoramento da evolução da população carcerária e de controle das obras para redução do *deficit* de vagas, a exemplo dos módulos específicos de controle de obras existentes nos sistemas Simec (Ministério da Educação/FNDE) e Sismob (Ministério da Saúde)”.

Resposta ao item 1-a

56. Quanto ao **item 1-a** da oitiva, que indaga sobre as discrepâncias nos dados estatísticos verificados pela auditoria deste Tribunal de Contas, informa o órgão que no caso do *deficit* de vagas provisórias em Santa Catarina, houve erro no gráfico do Relatório de Junho de 2014, página 44, de onde provavelmente este dado foi retirado. A cor correta que, deveria representar o respectivo Estado seria uma barra azul, haja vista que esta unidade federativa não tem *deficit* de vagas para presos provisórios, conforme foi repassado pela Secretária Estadual, responsável, pela informação.

57. Em relação às outras inconsistências, foram citadas algumas possíveis causas como: (i) desativação de cadeias públicas; (ii) dificuldade de se diferenciar presos definitivos de presos provisórios, por falta de sistema gerencial e por problemas de comunicação entre os poderes executivo e judiciário, em âmbito estadual; (iii) existência de estabelecimentos prisionais que não separam presos provisórios dos definitivos, o que impacta nas distribuições das vagas ofertadas pelas unidades prisionais; (iv) dificuldade de se estipular o quantitativo de vagas ofertadas por problemas de gestão, inclusive ocasionado por superlotação.

58. Acreditam os gestores que esses problemas serão resolvidos quando o Sistema de Informação do Departamento Penitenciário Nacional — SISDEPEN começar a operar em âmbito nacional.

59. O projeto do sistema contempla a coleta de dados estatísticos, o registro de informações sobre os estabelecimentos prisionais de forma pormenorizada e cadastro de custodiados em uma única base de dados nacional, permitindo o acompanhamento da execução penal conforme estipula a Lei nº 12.714/2012.

60. O sistema possibilitará a gestão unificada dos dados referentes ao cumprimento das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança, mapeando o efetivo implemento dos prazos e

possibilitando o acompanhamento das informações processuais relevantes ao cálculo da pena pelas instituições integrantes do Sistema de Justiça, pela pessoa custodiada/interessados, além de apoiar a gestão das unidades prisionais, sistematizando e consolidando tais informações por meio de integração com os órgãos e estabelecimentos prisionais.

61. Diante da complexidade da aplicação do escopo exigido pela lei supracitada, decorrente do compartilhamento e obtenção de informações das instituições partícipes via interoperabilidade de conhecimento, foi adotado o fracionamento do sistema em módulos visando sua gradual e crescente implementação.

Análise do item 1-a

62. Em relação às discrepâncias nos dados estatísticos verificados pela auditoria do Tribunal de Contas o responsável relacionou as possíveis causas, mas deixou de especificar quais Estados estavam enfrentando as dificuldades ali apontadas. Ou seja, trata-se de uma resposta genérica, visto que, apesar de apontar possíveis causas, não indica correlações e impactos de forma clara e objetiva. Ademais, a resposta genérica do gestor não permite aferir as reais limitações dos entes federados, de modo a se identificar os possíveis obstáculos na consecução do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional-PNASP.

63. Assim, diante da ausência de informações atualizadas sobre (i) quais as cadeias públicas foram desativadas; (ii) quais estados têm dificuldade em diferenciar presos definitivos de presos provisórios; (iii) quais os estabelecimentos prisionais que não separam presos provisórios dos definitivos; (iv) quais os estados têm dificuldade em estipular o quantitativo de vagas ofertadas devido a problemas de gestão, sugere-se **cientificar** a Secex Defesa, da Secretaria deste Tribunal, para adoção das providências que essa unidade técnica julgar necessárias em relação às falhas de gestão observadas no PNASP inserido no PPA 2012-2015, tendo em vista que aquela Unidade Técnica está executando trabalho de grande envergadura acerca do sistema prisional brasileiro.

Resposta ao item 1-b

64. O gestor apresentou uma tabela contendo o cronograma (peça 76, p. 4-5) de implantação do projeto SISDEPEN e, nas observações referentes a essa tabela foi informado que “ainda não houve a efetivação dos contratos para os ambientes de Homologação e Produção, portanto os prazos inicialmente previstos para ativação, homologação e ativação do ambiente de produção foram afetados. Somente após a efetivação dos contratos poderemos avaliar uma nova data para lançamento do Sistema SISDEPEN”.

Análise do item 1-b

65. O gestor informa que ainda não foi assinado o contrato para as fases cruciais de homologação e produção do sistema, e por isso não existe previsão de lançamento do SISDEPEN.

66. O art. 6º da Lei n. 12.714/2012, publicada no DOU em **17/9/2012**, estabeleceu o prazo de 365 dias para entrada em operação do SISDEPEN, o qual está com atraso de mais de 2 anos em relação ao previsto em Lei, não tem data para entrar em operação e nem sequer contratou a estrutura necessária aos ambientes de homologação e produção do sistema.

67. Ademais, o antigo sistema informatizado denominado Sistema Nacional de Informações Penitenciárias-InfoPen foi desativado antes de se iniciar a operação do seu substituto, o SISDEPEN, com isso deixando de serem obtidos dados essenciais para a gestão e controle do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional-PNASP, e em particular o acompanhamento do número de vagas em cadeias públicas destinadas a detentos provisórios, objeto desta auditoria.

68. O descumprimento do art. 6º da Lei n. 12.714/2012 constitui irregularidade, especialmente se forem consideradas as dificuldades de gestão e controle em uma área de grande relevância social, que necessita de urgentes investimentos públicos, conforme explicitado no relatório de auditoria.

69. No caso concreto, verifica-se que houve rotatividade dos titulares do cargo de Diretor-geral do Depen, no período entre 2011 e 2015, conforme se pode ver na peça 27, resumido a seguir:

- a) Sr. Augusto Eduardo de Souza Rossini – CPF: 063.997.338-80 – exerceu o cargo entre 28/1/2011 e 17/4/2014 (cf. peça 27, p. 10);
- b) Sr. Renato Campos Pinto de Vitto – CPF: 164.321.648-12 – exerceu o cargo a partir de 30/4/2014 (cf. peça 28, p. 9) até o presente.

70. Nesse contexto, verifica-se que o vencimento do prazo legal conferido ao Depen para operacionalizar o sistema venceu na gestão do Sr. Augusto Eduardo de Souza Rossini, o qual deixou de justificar de forma clara e objetiva o atraso nessas medidas, conforme se extrai da resposta à oitava do Depen.

71. A conduta do responsável consistiu na omissão em adotar medidas para a implementação e operação tempestiva do SisDepen. O nexo de causalidade da conduta com a irregularidade é evidente, uma vez que a referida omissão propiciou a ausência de implementação tempestiva do sistema.

72. Por outro lado, conforme notícias publicadas no sítio eletrônico oficial do Depen, verifica-se que o Sisdepen entrou em operação em maio de 2016, o que mitiga a responsabilidade do Sr. Renato Campos Pinto de Vitto no caso concreto (fonte: <<http://www.serpro.gov.br/noticias/noticias-2016/sistema-agiliza-informacoes-de-penitenciarias>>, acesso em 29/9/2016).

73. Portanto, diante das incongruências abaixo arroladas, sugere-se **cientificar** a Secex Defesa, da Secretaria deste Tribunal, considerando que essa unidade técnica está executando trabalho de grande envergadura acerca do sistema prisional brasileiro, para as providências que essa unidade técnica julgar necessárias em relação a possíveis falhas de gestão no PNASP inserido no PPA 2012-2015:

- a) Inconsistência de dados verificados pela auditoria, especificando: (i) quais as cadeias públicas foram desativadas; (ii) quais estados tem dificuldade em diferenciar presos definitivos de presos provisórios; (iii) quais os estabelecimentos prisionais que não separam presos provisórios dos definitivos; (iv) quais os estados têm dificuldade em estipular o quantitativo de vagas ofertadas por problemas de gestão;
- b) Atraso na implantação do SISDEPEN que deveria entrar em operação 365 dias depois da publicação da Lei n. 12.714/2012, publicada no DOU em 17/9/2012;
- c) Ausência de contratação da estrutura necessária aos ambientes de homologação e produção do sistema;
- d) Atraso na implantação de módulo de acompanhamento de obras no Sistema;
- e) Desativação do INFOPEN antes mesmo da entrada em operação do sistema substituto SISDEPEN, impedindo a verificação do *deficit* de vagas em cadeias públicas até a implantação definitiva do novo sistema;

INFORMAÇÃO Nº 107/2016/COENA/CGPAI/DIRPP/DEPEN (peça 76, p. 7-19).

Ofício 0126/2016-TCU/SeinfraUrbana, de 8/3/2016 (peça 70)

Itens 1-a e 1-b da oitava TCU (peça 70) - “1 - baixa execução física e financeira do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional e insuficiência dos sistemas de informações que permitem o monitoramento dos resultados deste, carreando aos autos manifestação específica quanto:

(a) às discrepâncias entre as informações de população carcerária e *deficit* de vagas apuradas pelo Depen com os órgãos penitenciários estaduais para os anos de 2011, 2013 e 2014 (relatório de junho/2015);

(b) ao cronograma para entrada em operação do sistema Sisdepen, conforme prazo do art. 6º da Lei 12.714/2012, avaliando ainda a viabilidade de, nos termos da Portaria 795/2015 do Ministério da Justiça (art. 2º, inciso III e art. 6º, inciso II), promover inclusão de funcionalidade na arquitetura do sistema visando promover a intersetorialidade das políticas de monitoramento da evolução da população carcerária e de controle das obras para redução do *deficit* de vagas, a exemplo dos

módulos específicos de controle de obras existentes nos sistemas Simec (Ministério da Educação/FNDE) e Sismob (Ministério da Saúde)”.

Resposta complementar aos itens 1-a e 1-b (peça 76, p. 7-8)

74. Nesta resposta foi incluída complementação à indagação contida nos itens 1-a e 1-b, acima comentados, que trata do sistema SISDEPEN. Nessa complementação, a Coordenação de Engenharia e Arquitetura-COENA, informou que estava em andamento um estudo sobre a informatização do controle de obras nos moldes dos sistemas SIMEC e SISMOB, com visitas já realizadas aos Ministérios da Educação e Saúde, respectivamente, para reconhecimento prévio dos referidos sistemas, e ressalta que em ambos os sistemas a alimentação dos dados é de responsabilidade dos Municípios, condição necessária para a liberação de recursos de convênios federais na respectiva área.

Análise dos itens 1-a e 1-b

75. O SISDEPEN teve atraso de quase três anos em sua implementação, e o módulo de controle de obras está ainda em fase inicial de definição de suas funcionalidades, tendo apenas ocorrido visitas aos ministérios que possuem sistemas semelhantes.

76. Segundo foi informado à equipe de auditoria, o Depen realiza monitoramento por meio dos Relatórios Mensais de Acompanhamento de Obras expedido pela Caixa Econômica Federal e contatos telefônicos realizados com os Estados. Os relatórios mensais da Caixa se limitam às obras já licitadas e contratadas e, portanto, esse relatório, juntamente com o contato telefônico se afiguram insuficientes para detectar de forma regular e sistemática a ocorrência de eventos que não sejam a situação de obra, tais como paralisação de processos de contrato de repasse, o andamento de processos licitatórios, e a não entrada em operação de unidade já concluída.

77. Esses relatórios mensais da Caixa não trazem informações completas e tempestivas sobre as reais dificuldades dos entes federativos na adesão e execução das obras do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional-PNASP, e não permitem diagnosticar as causas de cerca de 86% das obras do programa ainda não terem sido iniciadas ou apresentarem avanço físico inferior a 30%, em julho/2014. Ademais, o Relatório Nacional de Construções com Investimentos Federais, encontrado na página do Depen na Internet em dezembro de 2016, informava que cerca de 90,2% das obras do programa ainda não haviam sido iniciadas ou, apresentavam avanço físico inferior a 30% ou, estavam paralisadas (peça 89, p. 5).

78. Portanto, o método de coleta de informações hoje empregado tem baixa eficiência no apoio prestado pelo Depen às unidades federativas. A ausência de informações completas e tempestivas sobre as reais dificuldades dos entes federativos na adesão e consecução do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional-PNASP, constituem um fator de entrave ao próprio Programa.

79. Diante disso, confirma-se a constatação de ausência de implantação do módulo de acompanhamento de obras no SISDEPEN, conforme previsto em seu planejamento, visando maior eficiência na administração de obras do sistema carcerário. Outrossim, propõe-se **cientificar** a Secex Defesa para que analise a conveniência de recomendar ao **Depen** incluir no seu sistema informatizado a coleta de informações acerca das dificuldades do ente federado na fase anterior à contratação da obra (tais como deficiência de pessoal capacitado do ente federado, falhas técnicas que impedem a assinatura de contrato de repasse e, problemas que atrasam o processo licitatório).

80. Outrossim, impõe-se **cientificar** a Secex Defesa que as limitações do Relatório Mensal de Acompanhamento de Obras da Caixa, da mesma forma que no Sistema do Depen, não permitem diagnóstico das causas para os atrasos nas obras, visando mitigar as dificuldades na consecução do Programa.

Item 1-c da oitava TCU (peça 70, p. 8) - “1 - Baixa execução física e financeira do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional e insuficiência dos sistemas de informações que permitem o Monitoramento dos resultados deste carreando aos autos manifestação específica quanto:

(...)

(c) aos impactos do contingenciamento e desbloqueio de recursos do Funpen para a execução físico-financeira do programa, abordando ainda os critérios para manutenção – ou cancelamento de contratos de repasse, à luz do disposto no Decreto 7.654, de 23/12/2011”.

Resposta ao item 1-c (peça 76)

81. Em relação à baixa execução físico-financeira do programa, o órgão não considera que isso fora causado pelo contingenciamento de recursos do Funpen, mas sim devido aos problemas estruturais nas unidades federativas, especialmente em relação à equipe técnica inadequada para acompanhar a execução dos contratos de repasse e ainda o contingenciamento de recursos estaduais.

Análise do item 1-c

82. A resposta não esclarece as causas concretas do problema, pois de acordo com a equipe de auditoria, cerca de 86% das obras do programa ainda não haviam sido iniciadas ou apresentavam avanço físico inferior a 30%, em julho/2014 (cf. peça 65, p. 26). Além disso, o Relatório Nacional de Construções com Investimentos Federais encontrado na página do Depen na Internet em dezembro de 2016, informava que cerca de 90,2% das obras do programa ainda não haviam sido iniciadas ou, apresentavam avanço físico inferior a 30% ou, estavam paralisadas (peça 89, p. 5).

83. Em relação aos eventuais problemas das equipes técnicas das unidades federativas para gerir os empreendimentos, cabe notar que essa questão demonstra as deficiências na assistência técnica prestada pelo Depen.

84. Com efeito, caberia ao Depen, nos termos da Lei de Execuções Penais, prestar a devida assistência técnicas às unidades federativas, buscando capacitar as equipes técnicas desses entes. Contudo, conforme comentários dos gestores acostados aos autos (peça 63, p. 10 e 14), o Depen afirmou não possuir meios de efetuar tais ações de capacitação.

85. Em sua resposta, o Depen sequer identificou (i) quais as unidades federativas encontravam-se com equipe técnica inadequada para acompanhar a execução dos contratos de repasse, (ii) quais entes federados realizaram contingenciamento de recursos estaduais de contrapartida das obras.

86. Diante disso, cabe **cientificar** a Secex Defesa sobre a constatação de falhas na assistência técnicas às unidades federativas, que devem receber apoio na licitação, contratação e gestão das obras, nos termos da Lei de Execuções Penais.

Item 2 da oitiva TCU (peça 70) - “2 - Ao não atingimento de metas constantes do Plano Plurianual 2012-2015 para o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional e à inadequação na forma de cálculo e aferição adotada pelo Depen”.

Resposta ao item 2, parte 1/3 (peça 76, p. 8-10)

87. A Coordenação de Engenharia e Arquitetura-COENA, informa que existiam duas metas vinculadas à criação de vagas no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional: meta 1 - Criar 42,5 mil novas vagas no sistema prisional pelo Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional; e meta 2 - Apoiar no mínimo 20% das vagas geradas no sistema carcerário pelas unidades da Federação, que analisaremos no próximo item.

88. Em relação à transferência de recursos federais destinada ao Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, o Depen alega que os valores inicialmente previstos teriam sido ultrapassados, chegando ao montante de R\$ 1,23 bilhão.

89. Quanto ao número de vagas previsto na meta 1, informa o gestor que no total teriam sido contratadas 48.482 vagas prisionais até o final de 2013, e a entrega dessas vagas estaria prevista para o final de 2018.

90. Atualmente, o programa contemplaria 99 obras. Esses empreendimentos propiciariam a geração de 45.730 novas vagas. Teria havido decréscimo na quantidade de vagas contratadas, porque teriam sido canceladas três propostas do Estado do Amapá e uma proposta do Estado do Rio Grande do Norte, correspondendo a 907 vagas, devido ao não atendimento do prazo da cláusula suspensiva para aprovação das propostas na Caixa Econômica Federal. Por outro lado, a pedido dos Estados,

teriam sido contratadas cinco propostas do Estado do Mato Grosso do Sul e duas propostas do Estado do Pará, correspondendo a 854 vagas.

91. Atualmente, haveria 84 obras iniciadas, estas gerarão 38.737 vagas, com entrega prevista até Dez/2018, de acordo com o Depen.

92. As demais obras contratadas seriam iniciadas a partir de Dez/2016. Segundo o Depen, a utilização de recursos federais para a geração de vagas por meio do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional pressupõe a aprovação de projetos de arquitetura e engenharia, em conformidade com diretrizes e legislações, que objetivam promover a dignidade e os direitos da pessoa encarcerada. Também informa o gestor que o respeito a essa diretriz representa um desafio ao Ministério da Justiça, tendo em vista as diversas realidades regionais, estaduais e de governança dos entes federados.

93. Ademais, o Depen informa que não foram entregues vagas relativas ao ciclo do PPA 2012-2015, pois houve apenas contratações de vagas neste período.

94. Todavia, no âmbito de outras ações, anteriores ao PNASP, neste período, foram criadas 6.011 (seis mil e onze) novas vagas com recursos federais para o sistema prisional brasileiro.

95. Do exposto, destacou o gestor que não houve atingimento da presente meta, devido principalmente, às seguintes constatações: (i) demora na aprovação das propostas pelos entes da federação junto à Caixa Econômica Federal; (ii) demora na realização de licitação da obra bem sucedida pelos entes da federação; (iii) apresentação de projetos e orçamento deficientes pelas unidades federativas ao Depen/MJ e à Caixa Econômica Federal; (iv) alteração dos gestores e técnicos estaduais e distrital, em função das eleições de 2014; (v) falta de recursos financeiros estaduais e distrital para os Contratos de repasse celebrados; (vi) equipe técnica inadequada para acompanhamento de contratos de repasse e fiscalização de obras. Segundo o Depen, todos esses problemas teriam prejudicado o cronograma de entrega das obras.

Análise do item 2, parte 1/3

96. Em relação à meta 1, o Depen reconhece que não foram entregues as vagas previstas no PPA 2012-2015, pois houve apenas contratações de vagas neste período, confirmando o achado de auditoria, mas ressaltou que no período foram criadas 6.011 vagas que já haviam sido contratadas em período anterior.

97. Todavia, em que pese a contratação de obras capazes de gerar 38.737 vagas com entrega prevista até dezembro de 2018, o PPA 2012-2015 tinha por objetivo que no âmbito do PNASP fossem geradas 42.500 novas vagas dentro desse período e não apenas se contratassem para entrega posterior, como informa o gestor.

98. Portanto, considerando que a SecexDefesa está executando trabalho de grande envergadura acerca do sistema prisional brasileiro, cabe **cientificar** aquela Unidade Técnica sobre a ocorrência de possíveis falhas de gestão do Depen que impediram o atingimento da meta do PNASP, visto que não foram entregues as 42.500 vagas previstas no PPA 2012-2015, pois houve apenas contratação de obras neste período, o que foi possivelmente causado por possível falha na assistência técnica do Depen aos entes federados de modo a mitigar os problemas de (i) demora na aprovação das propostas pelos entes da federação junto à Caixa Econômica Federal; (ii) demora na realização de licitação da obra bem sucedida pelos entes da federação; (iii) apresentação de projetos e orçamento deficientes pelas unidades federativas ao Depen/MJ e à Caixa Econômica Federal; (iv) alteração dos gestores e técnicos estaduais e distrital, em função das eleições de 2014; (v) falta de recursos financeiros estaduais e distrital para os Contratos de repasse celebrados; (vi) equipe técnica inadequada dos entes federados para acompanhamento de contratos de repasse e fiscalização de obras.

Resposta ao item 2, parte 2/3 (peça 76, p. 8-10)

99. A Coordenação de Engenharia e Arquitetura-COENA, unidade vinculada ao Depen, em relação à criação de vagas no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, traz as

seguintes alegações acerca da meta 2: Apoiar no mínimo 20% das vagas geradas no sistema carcerário pelas unidades da Federação.

100. Segundo o gestor, os recursos disponibilizados pelo Ministério da Justiça na criação de vagas prisionais até o final de 2015 teria sido de R\$ 1,3 bilhão usados na contratação de 51.190 novas vagas prisionais.

101. O Depen alega não ser possível calcular a proporção de vagas geradas no sistema carcerário com o apoio do governo federal nesse ciclo de monitoramento, devido à não alimentação dos dados no Sistema de Informações Penitenciárias-INFOPEN.

102. A fonte de coleta dos dados sobre as vagas geradas no sistema carcerário era o Sistema de Informações Penitenciárias-INFOPEN, de preenchimento nacional. Esse sistema será substituído pelo Sistema de Justiça Aplicada do Departamento Penitenciário Nacional-SISDEPEN, instituído pela Lei 12.714/2012. Essa substituição ocasionou a não utilização do INFOPEN por parte dos entes federativos, o que prejudicou o monitoramento da meta nesse ciclo.

103. O Departamento Penitenciário Nacional, entre os anos de 2012 a 2015, alega ter promovido a entrega de 6.011 (seis mil e onze) novas vagas em estabelecimentos prisionais do país mediante a utilização de recursos do Fundo Penitenciário Nacional no âmbito de empreendimentos contratados anteriormente ao PNASP. Os valores teriam sido repassados por meio de Contratos de Repasse, onde a Caixa Econômica Federal atua como mandatária da União. No total, segundo o Depen, foram finalizadas 27 obras com investimentos na ordem de R\$ 139,13 milhões.

104. De acordo com o órgão defendente, o investimento de recursos do governo federal para a geração de vagas no Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional teria ultrapassado 1,1 bilhão de reais, inicialmente previstos no Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, além do aporte de recursos de programas anteriores, cujas vagas também serão entregues até o final de 2018.

Análise do item 2, parte 2/3

105. Mais uma vez, o gestor admite que nenhuma das vagas previstas no PPA 2012-2015 foram entregues nesse período, mas somente a partir de 2016 até 2018. Além disso, reconhece que não tem como quantificar o percentual de vagas criadas pelos governos locais com apoio de recursos do FUNPEN, devido ao não preenchimento dos dados do INFOPEN pelos entes federados.

106. Todavia, o gestor deixou de informar a razão dos governos estaduais não terem preenchido os formulários do INFOPEN, ou seja, se ocorreu simples omissão no preenchimento pelos entes federados, quais as medidas de incentivo adotadas pelo DEPEN visando o preenchimento dos dados, ou se o problema foi a descontinuidade do sistema INFOPEN antes de entrar em operação o seu substituto, o SISDEPEN.

107. Ou seja, na realidade, as informações aduzidas aos autos pelo Depen revelam um quadro de descontrole administrativo, uma vez que não se tem informações ou dados confiáveis acerca da efetividade da política pública de implantação de infraestrutura física penitenciária.

108. Portanto, fica reforçada a proposta anterior de **cientificar** a SecexDefesa, considerando que aquela unidade técnica está executando trabalho de grande envergadura acerca do sistema prisional brasileiro, para que verifique possíveis falhas de gestão que impediram o atingimento da meta do PNASP devido à ausência de informações gerenciais na execução do programa, causado pela descontinuidade do sistema INFOPEN antes da entrada em operação do SISDEPEN.

Resposta ao item 2, parte 3/3 (peça 76, p. 8-10)

109. O Depen informa que, durante os dias 03 e 04 de dezembro de 2015 promoveu simpósio com especialistas, que apresentaram boas práticas na edificação de instalações, tendências, aspectos inovadores de aquisição (Regime Diferenciado de Contratação -RDC) e mecanismos de controle e auditoria em obras públicas. Participaram do evento profissionais de engenharia e arquitetura dos Estados e DF, além de outros órgãos públicos federais, tais como

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT); Controladoria-Geral da União; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Ministérios da Saúde, da Educação e do Trabalho; Universidades Federais de Santa Catarina; Ministério Público Federal; Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), entre outros.

Análise do item 2, parte 3/3

110. Diante disso, permanece a sugestão de **cientificar** a SecexDefesa de possível falha de gestão do Depen, tendo em vista a baixa efetividade das medidas junto aos entes federados visando conferir eficácia ao Programa, como foi o caso dos simpósios promovidos em 2014 e 2015, reunindo especialistas para disseminar ações bem-sucedidas de entes federados.

111. Todavia, esse evento aconteceu em 2014 e dezembro de 2015, ou seja, ao final do período de execução do PPA 2012-2015 e, portanto, pouco contribuiu para o cumprimento das metas previstas no plano.

Item 3 da oitava TCU (peça 70) - “3 - A política pública de transferência de recursos federais para ampliação de vagas no sistema carcerário não conferiu prioridade de atendimento aos locais de maior *deficit*”.

Resposta ao item 3 (peça 76, p. 10-11)

112. De acordo com o órgão, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional - PNASP, os recursos federais no montante de R\$ 1,1 bilhão foram distribuídos entre os entes da federação, proporcionalmente ao *deficit* de vagas informado no Sistema Integrado de Informações Penitenciárias - INFOPEN, visando à eliminação de *deficit* de vagas femininas para presas condenadas e provisórias e, redução de *deficit* de vagas masculinas para presos provisórios, nessa ordem de prioridade.

113. Entretanto, durante a execução do programa, a pedido dos entes da federação, o Depen/MJ autorizou o remanejamento dos recursos destinados à geração de vagas femininas para geração de vagas masculinas, mediante o compromisso das unidades federativas em criar vagas femininas com recursos estaduais.

114. Destaca que, em virtude do não cancelamento dos contratos de repasse firmados no exercício de 2008 e 2009, que consistiam na construção de Penitenciária Masculina Jovens-Adultos com capacidade de 421 vagas, os referidos contratos foram incluídos na carteira de obras do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional pelo Gabinete de Gestão Integrada da Casa Civil da Presidência da República.

115. Por outro lado, informou que os estados do Acre e Roraima apresentaram propostas no presente programa que não foram aprovadas pelo Depen/MJ, por falta de atendimento às exigências contidas nas Portarias DEPEN 522, de 22/11/2011, 317, de 18/7/2012, e 591, de 14/12/2012, bem como pela Resolução CNPCP 09/2011. Desse modo, os recursos não utilizados foram remanejados para propostas apresentadas por outros Estados e Distrito Federal.

116. Informou ainda que 3 (três) propostas do Estado do Amapá, 2 (duas) do Estado de Minas Gerais; 5 (cinco) do Estado do Mato Grosso do Sul, 2 (duas) do Estado do Pará e 1 (uma) do Estado do Rio Grande do Norte foram canceladas ou distratadas, sem informar os motivos.

117. Esclareceu, por fim, que o Depen/MJ priorizou a distribuição de recursos federais para os entes da federação em função do *deficit* de vagas informado no InfoPen. Entretanto, devido a fatores alheios à sua vontade, ao final do programa os recursos federais apresentavam uma distribuição desigual.

Análise do item 3

118. Primeiramente, verifica-se que o Depen reconhece a desigualdade existente na distribuição dos recursos, pois os valores não são proporcionais ao *deficit* de vagas de cada Estado.

119. No entanto, o Depen busca justificar essa ocorrência alegando que fatos alheios à sua gestão impactaram na distribuição final dos recursos.

120. Todavia, usando o “Quadro 1 - Distribuição de Recursos Federais x *Deficit* de Vagas” fornecido pelo órgão (peça 76, p. 11), e acrescentando a coluna de cálculo da proporção entre o volume total de recursos federais previstos e o *deficit* de vagas em cada unidade federativa, verifica-se que existe uma grande variação de investimento por *deficit* de vaga, que vai de R\$ 2.350,00/*deficit* (Maranhão) até R\$ 32.209,23/*deficit* (Tocantins). Ou seja, uma diferença de 1.270% nos recursos unitários destinados a suprir o *deficit* de vagas nos Estados. Observa-se que os Estados do Maranhão e Tocantins não estão entre aqueles que foram objeto de reprovações, cancelamentos ou distratos informados acima (AC, RR, AP, MG, MS, PA, RN) e, portanto, essa distorção não é devida a esses fatores, como afirma o gestor.

121. Também, observa-se que a média de recursos por *deficit* de vagas recebidos por São Paulo ficou em penúltimo lugar (R\$ 3.090,04), patamar abaixo da média nacional (R\$ 5.453,23/*deficit*), apesar de ser esta a Unidade com maior carência em termos absolutos (76.492).

Quadro 1 - Distribuição de Recursos Federais x *Deficit* de Vagas

UF	Recurso Federal (R\$)	<i>Deficit</i> Geral de Vagas	Recurso/ <i>Deficit</i> *
TO	22.836.845,19	709	32.209,94
DF	89.000.000,00	3.302	26.953,36
PI	14.850.000,00	803	18.493,15
SE	14.850.000,00	1.503	9.880,24
AP	9.120.000,00	992	9.193,55
MS	47.884.621,00	5.311	9.016,12
RO	32.274.553,78	3.940	8.191,51
GO	41.599.025,00	5.269	7.895,05
CE	51.825.820,21	6.590	7.864,31
ES	14.570.003,56	1.911	7.624,28
PB	17.160.000,00	2.495	6.877,76
RN	24.428.772,57	3.563	6.856,24
RJ	34.470.000,00	5.228	6.593,34
MG	137.445.448,30	21.252	6.467,41
BA	49.770.000,00	7.705	6.459,44
MT	39.382.310,41	6.127	6.427,67
PR	131.932.500,00	21.982	6.001,84
PE	82.620.000,00	15.085	5.476,96
BR	1.218.355.660,81	223.419	5.453,23
PA	26.440.000,00	5.271	5.016,13
RS	45.270.000,00	9.193	4.924,40
AM	12.709.386,00	3.179	3.997,92
AL	8.788.118,73	2.358	3.726,94
SC	25.740.000,00	7.327	3.513,03
SP	236.363.456,56	76.492	3.090,04
MA	7.024.199,50	2.989	2.350,02
RR	0,00	565	0,00
AC	0,00	2.278	0,00

(*) A coluna “Recurso/*Deficit*” foi acrescentada e calculada nesta instrução.

122. Em relação aos estados do Acre e Roraima, que apresentaram propostas no programa que não foram aprovadas por falta de atendimento às exigências normativas, caberia ao Depen prestar a assistência técnica prevista no art. 72, incisos II, III e IV, da Lei 7.210/1984 (Lei de Execução Penal), que estabelece como atribuição desse órgão “assistir tecnicamente as Unidades Federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos”, bem como colaborar com as Unidades Federativas “na implementação de estabelecimentos e serviços penais”

123. Portanto, subsiste o achado de auditoria que apontou má distribuição de recursos em relação ao *deficit* de vagas nos entes federativos.

124. Diante da grande variação de investimento por *deficit* de vaga prisional, com diferença de até 1.270% nos recursos unitários destinados aos entes federativos, cabe **cientificar** a Secex Defesa para que verifique falha de gestão do Depen na alocação de recursos desproporcionais à carência de vagas no sistema prisional no âmbito do PNASP, e falhas na assistência técnica aos entes federativos visando o cumprimento das exigências contidas na Portaria Depen n. 522/2011, relativo à documentação exigida para aprovação de propostas de obras o que resultou em 13 reprovações, cancelamentos ou distratos.

Item 4 da oitiva TCU (peça 70) - “4 - O sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, identificado nas obras das Cadeias Públicas localizadas em São Paulo, em inobservância ao Decreto 7.983/2013, ao item 9.1.3 do Acórdão 496/2004-TCU-2ª Câmara e ao item 9.2.2 c/c o item 9.5.1 do Acórdão 546/2008-TCU-Plenário”.

Resposta ao item 4 (peça 76, p. 12-16)

125. O Depen informa que, por força do Contrato 49/2015, cabe à Caixa Econômica Federal, por meio dos seus técnicos, realizar a avaliação do orçamento da obra, assegurando a compatibilidade dos preços do objeto com os de mercado, em observância ao Decreto 7.983/2013, ao item 9.1.3 do Acórdão 496/2004-TCU-2ª Câmara e aos itens 9.2.2 e 9.5.1 do Acórdão 546/2008-TCU-Plenário.

126. Destaca ainda que, mediante o Termo de Cooperação Técnica n. 02/2012 (fls. 107 a 117) e o Primeiro Termo Aditivo (fls. 1652 e 1653), Processo nº 08016.005071/2012-83, o Depen/MJ, por meio da Universidade Federal de Santa Catarina, realizou, no período de junho/2012 a setembro/2013, o estudo de desenvolvimento do sistema de custo específico para projetos padrão de penitenciárias, denominado SINAPI-DEPEN, com o objetivo de criar parâmetros para avaliação dos preços de obra de estabelecimentos prisionais.

127. O estudo da Universidade Federal de Santa Catarina foi submetido à avaliação da Controladoria-Geral da União, que se manifestou no sentido de recomendar a não utilização de composições de empresas específicas para alimentação da plataforma SINAPI-DEPEN, *in verbis*: “a plataforma SINAPI-DEPEN, conforme exposto pela CGU na reunião de 19/04, não deverá conter composições de empresas específicas, mas apenas da solução desenvolvida pela UFSC”.

128. Ademais, informa o gestor que os critérios de desempenho para celas prisionais contidos no Relatório Final apresentado pela Universidade Federal de Santa Catarina foram utilizados, integralmente, no desenvolvimento do estudo sobre o Regime Diferenciado de Contratação pela modalidade de contratação integrada - RDC no âmbito do Departamento Penitenciário Nacional.

Análise do item 4

129. Com efeito, em vista de a Caixa Econômica Federal figurar como Mandatária da União, compete àquela empresa pública a análise de compatibilidade dos custos unitários com os parâmetros de mercado.

130. Acerca do Sinapi-Depen, verifica-se que, de acordo com o exame procedido pela CGU, o sistema abarcou composições de terceiros, além daquelas elaboradas pela Universidade Federal de Santa Catarina, o que pode trazer dúvidas quanto a sua validade.

131. Portanto, tendo em vista os contratos firmados entre DEPEN e Caixa Econômica Federal, onde a Caixa ficou encarregada de assegurar a compatibilidade de preços do

objeto com os de mercado, somos inclinados a aceitar a justificativa do DEPEN sobre a responsabilidade da Caixa pela falha na identificação do sobrepreço verificado por auditoria do TCU nas obras das Cadeias Públicas localizadas em São Paulo, sem olvidar que o Depen é o responsável final pela lisura dos atos de gestão no uso de recursos a ele destinado no orçamento da União, cabe **dar ciência** ao Depen e à Caixa para que adotem medidas saneadoras quanto ao possível sobrepreço nas obras das Cadeias Públicas de São Paulo (peça 52).

Item 5 da oitava TCU (peça 70) - “5 - A quantidade significativa de obras paralisadas e em processo de deterioração, em afronta ao disposto na legislação vigente, notadamente os arts. 8º, 66, 70, 77, 78 (inciso V), 80 (incisos I, II e III), 87 e 116 (§ 3º, incisos I e II), todos da Lei 8.666/1993, manifestando-se em particular quanto aos seguintes pontos:

- (a) Critérios que definem o momento a partir do qual a obra é classificada como "paralisada", com vistas a permitir um acompanhamento prioritário”;
- (b) Informações atualizadas acerca do quantitativo de obras paralisadas existentes no Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional;
- (c) Providências em andamento para a retomada de todas as obras paralisadas, e;
- (d) As demais medidas em estudo pelo Depen para mitigar o risco de novas paralisações de obras.

Resposta ao item 5-a (peça 76, p. 16)

132. O Depen informa que a obra é classificada como "paralisada", quando há constatação de sua paralisação na vistoria *in loco* ou mediante informação fornecida pelo Estado e Distrito Federal.

Análise do item 5-a

133. Verifica-se, a partir da resposta do Depen, que os critérios para classificação da obra como paralisada se baseiam ou nas informações prestadas pelo ente federado ou por meio de inspeção física às obras, sem especificar se a verificação *in loco* é realizada diretamente pelo Depen ou pela Caixa, e sem especificar se tanto a informação prestada pelo ente federado, como as vistorias são periódicas ou eventuais.

134. Ainda sobre a falta de informação sobre as fiscalizações *in loco*, registra-se que, caso o ente federado não informe diretamente que uma está paralisada, a informação sobre eventual paralisação de obra depende de fiscalização. Ou seja, como não foram repassadas informações sobre a periodicidade e a seleção das fiscalizações, é possível que a quantidade de obras paralisadas esteja subestimada, haja vista a possibilidade de que não tenha sido objeto da aludida fiscalização pelo Depen ou pela Caixa.

135. A título de conhecimento, informa o gestor que a situação de todos os contratos de repasse vigentes no Departamento Penitenciário Nacional são atualizadas mensalmente, de caráter público e estão acessíveis pelo endereço: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/construcao/construcao-acompanhe-de-perto>. Ao acessar essa página, encontra-se a informação de que o número do Sistema de Convênios-SICONV pode ser obtido clicando sobre os *links* ali fornecidos. Todavia, a tabela que se abre (Relatório Nacional de Construções com Investimentos Federais), apesar de trazer diversos dados, não mostra o aludido número SICONV. Não há informação sobre quem está fornecendo os dados de andamento das obras, se o ente federativo, a Caixa ou o Depen, e nem a periodicidade com que os dados são fornecidos. Ou seja, apesar do Depen atualizar mensalmente a sua tabela na Internet, não foi informada a origem dos dados e se a periodicidade da atualização.

136. Tendo se verificado possível falha de gestão do Depen na manutenção do Relatório Nacional de Construções com Investimentos Federais devido à (i) ausência da fonte de dados, e (ii) ausência de informação sobre quem está fornecendo os dados de andamento das obras, se o ente federativo, a Caixa ou o Depen, resta **cientificar** a SecexDefesa para que adote as medidas que entender cabíveis, considerando o trabalho atualmente em execução por aquela Unidade Técnica.

Resposta ao item 5-b (peça 76, p. 16)

137. Informa o gestor que segundo informações extraídas do Relatório Nacional de Construções com Investimentos Federais, referente ao Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional - PNASP, de 04/03/2016 (que ele teria anexado à resposta contida na Informação n. 8/2016/SISDEPEN/GAB DEPEN/DEPEN), existem 35 obras que se encontram na situação “Obra Paralisada”.

138. Complementarmente, informa que a situação de todos os contratos de repasse vigentes no Departamento Penitenciário Nacional são atualizadas mensalmente, de caráter público e estão acessíveis pelo endereço: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/construcao/construcao-acompanhe-de-perto>.

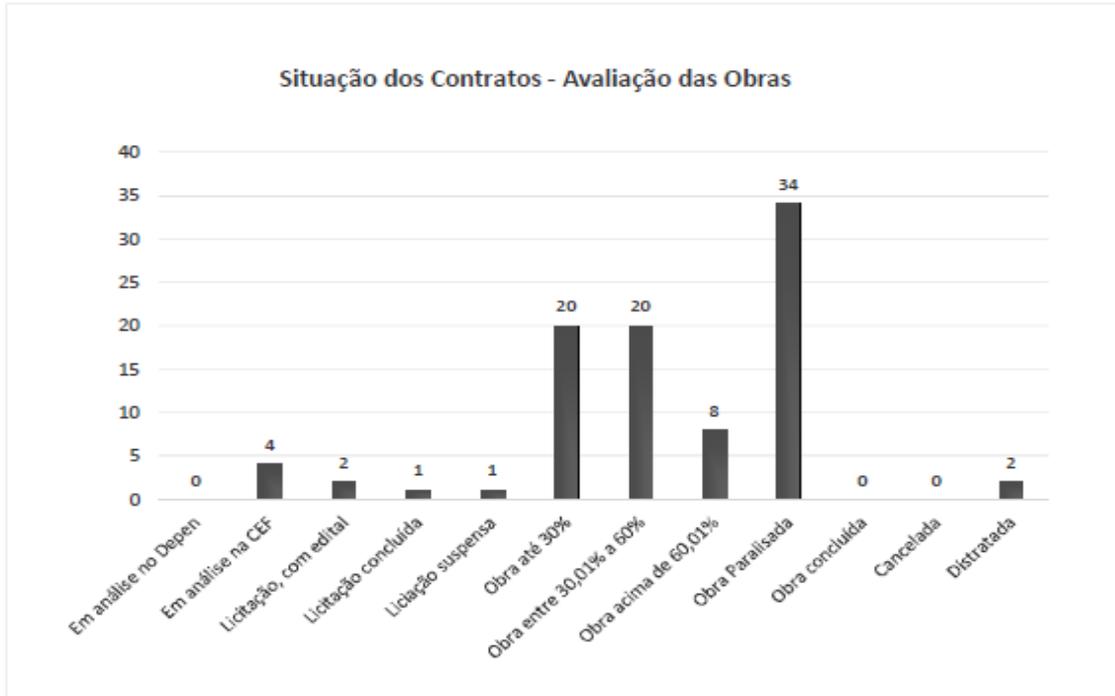
Análise do item 5-b

139. Verifica-se que a Informação n. 8/2016/SISDEPEN/GAB DEPEN/DEPEN (peça 76), não traz o mencionado anexo sobre 35 obras paralisadas.

140. Entretanto, ao realizar busca no endereço acima indicado, vê-se que a última atualização dos arquivos ocorreu em 9/3/2017. Entretanto, para fins de análise, foram utilizados os dados referentes a 5/12/2016 (peça 89). Apesar de a informação parecer atualizada, o órgão não informa como é feita essa atualização o que deixa dúvidas sobre a fidedignidade dos dados.

141. De acordo com essa última planilha do PNASP publicada no referido sítio eletrônico, em 5/12/2016 existiam 34 obras paralisadas, distribuídas nas seguintes UF: MA (1); MG (8); MS (1); MT (1); PA (3); PR (19); e RS (1). Ademais, a planilha juntada à peça 89 dos autos, não mostra nenhuma obra na situação de concluída. Comparando esses dados com aqueles constantes do relatório de auditoria (peça 65, p. 19), verifica-se uma piora no andamento das obras.

142. De fato, além de ainda não ter sido concluída nenhuma obra até 12/2016, segundo a planilha publicada, houve a paralisação de cerca de 37% das 92 obras ali informadas. Vale destacar que a situação “obra paralisada” concentra a maior parte dos dados, conforme gráfico abaixo extraído dessa planilha:



143. É de se notar que, no relatório de auditoria, o que se constatou foi o andamento ainda incipiente de parcela expressiva das obras. Naquela ocasião, a equipe de auditoria anotou que 41,82% das obras ainda não haviam sido iniciadas.

144. Neste momento vê-se um quadro que, embora já não contenha uma quantidade relevante de obras não iniciadas (apenas 8, somando as que estão na situação “Em análise na CEF”, “Licitação, com edital”, “Licitação concluída”, “Licitação suspensa”), há paralisação de parcela expressiva das obras, o que demonstra a baixa efetividade do programa. Convém destacar que, mesmos decorridos dois anos da execução da auditoria, e cinco anos do início do PPA 2012-2015, nenhuma obra foi concluída.

145. Em outras palavras, apesar dos vultosos recursos orçamentários do programa, nenhuma vaga adicional foi criada no sistema penitenciário brasileiro, conforme já analisado em item anterior e verificado pela equipe de auditoria, configurando possível falha de gestão a ser **cientificada** à SecexDefesa para adoção de medidas cabíveis, em face de trabalho atualmente em execução.

Resposta ao item 5-c (peça 76, p. 16)

146. Segundo o gestor, o Depen pretende estabelecer contato mais próximo com os Estados e Distrito Federal, mediante realização de reuniões com os técnicos das unidades federativas e das Gerências Executivas de Governo da CEF nas visitas a serem realizadas aos entes da federação no exercício de 2016, visando à avaliação dos contratos de repasse e exigindo providências para retomada imediata das obras.

Análise do item 5-c

147. A resposta não traz nenhuma medida concreta a ser adotada pelo Depen visando a retomada das obras paralisadas, e de acordo com a análise do **item 5-b** acima, o órgão informou que existem 35 obras na situação "Obra Paralisada" no PNASP, e as visitas técnicas ainda não haviam se iniciado na data da resposta (30/03/2016).

148. Com efeito, nota-se que a medida alvitrada pelo Depen se mostrou de baixíssima eficácia, haja vista o grande volume de obras paralisadas no programa, pelo que, cabe **cientificar** a SecexDefesa sobre possível falha de gestão diante da ineficácia da assistência técnica na mitigação dos entraves do Programa.

Resposta ao item 5-d (peça 76, p. 16)

149. Informa o Depen que estuda a possibilidade de realizar interlocução política com os Estados e Distrito Federal, com o propósito de identificar os principais riscos de paralisação de obras buscando adotar medidas para mitiga-los, realizar capacitação de servidores diretamente envolvidos com execução de obras, com foco em gestão e gerenciamento de obras públicas; desenvolver sistema de informações gerencias de obras públicas, para atuação proativa dos técnicos daquela Coordenação de Engenharia e Arquitetura-COENA.

Análise do item 5-d

150. A resposta não traz nenhuma medida concreta a ser adotada pelo Depen e apenas informa que o órgão ainda “estuda a possibilidade de interlocução” com as unidades federativas conveniadas.

151. Observa-se que essa medida não se mostrou eficaz, considerando o quadro de expressivas paralisações de obras identificadas no programa, conforme visto na análise do item 5-b supra.

152. Dessa maneira, semelhantemente ao item anterior, convém **cientificar** a SecexDefesa sobre possível falha de gestão diante da ineficácia da pretensa interlocução do Depen com os entes federados visando mitigar o risco de novas paralisações de obras, considerando o trabalho atualmente em execução por aquela Unidade Técnica.

Item 6-a da oitava TCU (peça 70) - “6 - deficiências nos levantamentos preliminares e nos projetos básico e executivo das obras sob responsabilidade dos estados, manifestando-se especialmente sobre:

(a) inobservância às determinações constantes no item 9.1.2 do Acórdão 496/2004-TCU-2ª-Câmara e do item 9.2.1 do Acórdão 546/2008-TCU-Plenário.

9.2.1. dê cumprimento à determinação deste Tribunal prolatada por meio do subitem 9.1.2 do Acórdão 496/2004-2ª Câmara, no sentido de que **seja condicionada a celebração de contratos de repasse ou a liberação das parcelas de recursos**, conforme o caso, **à apresentação prévia do projeto básico** na forma prevista nos §§ 1º, 7º e 9º do art. 2º da IN/STN 01/97 c/c o inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/93, sob pena, no caso de reiteração do descumprimento dessa determinação de apenação dos responsáveis, nos termos do art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/92; (Acórdão 546/2008-TCU-Plenário)”. [Negritamos].

Resposta ao item 6-a (peça 76, p. 17)

153. O Depen informa que, por força do Contrato 49/2015, cabe à Caixa Econômica Federal, por meio dos seus técnicos, realizar a avaliação do projeto básico, em observância ao item 9.1.2, do Acórdão 496/2004-TCU-2ª Câmara e do item 9.2.1 do Acórdão 546/2008-TCU-Plenário.

154. Aquele órgão destaca que o projeto-padrão do Depen/MJ foi idealizado e elaborado com o propósito de mitigar as deficiências técnicas do projeto básico e executivo das obras sob responsabilidade dos Estados e Distrito Federal, visando à redução do tempo de aprovação das propostas pelos entes da federação junto à Caixa Econômica Federal.

Análise do item 6-a

155. Cumpre concordar com o Depen acerca da vantagem de oferecer ao interessado um projeto-padrão. No entanto, o que se verificou na auditoria foi um quadro de baixa utilização desse projeto (cf. peça 65, p. 12), considerando que, do total de obras do programa, apenas 32 o utilizaram, o que representa menos de 35% dos empreendimentos.

156. Em seus comentários ao relatório de auditoria preliminar (cf. peça 63, p. 12), o Depen alegou que a baixa utilização do projeto-padrão teria como uma de suas causas o fato de o projeto em tela somente ter sido disponibilizado às unidades da federação por ocasião do terceiro chamamento público do programa. Além disso, segundo o Depen, o número de vagas estipuladas no projeto-padrão seria considerado baixo pela maioria das Unidades Federativas e, dessa maneira, não se adequaria à necessidade urgente de criação em grande quantidade de novas vagas.

157. Portanto, a partir do esclarecimento do gestor, pode-se aduzir que o projeto-padrão do Depen foi elaborado sem levar em consideração as expectativas dos Estados e DF, os quais detêm a competência para gerir o sistema prisional, conforme a Constituição Federal de 1988. Portanto, caberia ao Depen em sua missão de apoio técnico e financeiro às unidades da federação (cf. art. 72, incisos III e IV, da Lei 7.210/1984) elaborar projetos padronizados modulares, de modo que o próprio ente federado poderia definir o número de vagas a serem construídas, utilizando o mesmo modelo construtivo expansível.

158. Cabe notar que, de acordo com recente planilha de andamento das obras do programa, de 5/12/2016, publicada no sítio eletrônico do Depen e juntada aos autos na peça 89, não há obras em andamento nos Estados que passaram por crises recentes em seus sistemas penitenciários, a exemplo de Roraima.

159. Em relação às deficiências dos projetos básicos aprovados, o Depen atribui à Caixa toda a responsabilidade pela sua aprovação, na qualidade de mandatária da União. Contudo, cabe ao Depen, na qualidade de órgão gestor dos recursos orçamentários destinados ao sistema prisional, a responsabilidade última pelo bom uso dos recursos.

160. Diante da aprovação pela Caixa de projetos básicos incompletos, onde se verificaram deficiências nos levantamentos preliminares, cabe **dar ciência** ao Depen sobre as falhas verificadas para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes tendo em vista as determinações constantes no item 9.1.2 do Acórdão 496/2004-TCU-2ª-Câmara e do item 9.2.1 do Acórdão 546/2008-TCU-Plenário (peça 76, p. 17).

161. Outrossim, constatou-se que os projetos padronizados nem sempre atendem às necessidades dos entes federados, considerados de pequena dimensão em alguns casos.

Item 6-b da oitava TCU (peça 70) - “6 - deficiências nos levantamentos preliminares e nos projetos básico e executivo das obras sob responsabilidade dos estados, manifestando-se especialmente sobre:

...

(b) razões para a baixa adesão dos Estados ao projeto-padrão do Depen”.

Resposta ao item 6-b (peça 76, p. 17)

162. Segundo o gestor, na data de 23/11/2011, o Departamento Penitenciário Nacional lançou o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional e, em julho de 2012 concluiu os projetos arquitetônicos de cadeia pública, sendo 03 (três) projetos masculinos e 03 (três) projetos femininos, baseados no conceito de zonas bioclimáticas, destinadas a atender todo território brasileiro. Em julho de 2013 os seis projetos executivos correspondentes foram disponibilizados às unidades federativas, e visavam mitigar as deficiências técnicas apresentadas nos projetos básicos e executivos dos Estados e Distrito Federal, visando à redução do tempo de aprovação junto à Caixa Econômica Federal.

163. Ainda de acordo com o gestor, os Estados que até julho de 2012 não possuíam projetos arquitetônicos próprios, aderiram ao projeto-padrão do Depen/MJ.

164. Desse modo, apesar da baixa adesão dos Estados, em virtude do lançamento do programa antes da conclusão do Projeto-padrão elaborado pelo Depen/MJ, essa padronização atingiu sua finalidade: auxiliar tecnicamente os Estados sem condições de realizar a elaboração dos próprios projetos dentro do prazo estipulado pelo Depen/MJ e oferecer projetos voltados à dignidade da pessoa humana.

Análise do item 6-b

165. Verifica-se que o Depen não foi diligente ao anunciar um extenso programa de investimentos em infraestrutura prisional sem dispor de um projeto-padrão, ciente das assimetrias de capacidade técnico-gerencial existentes entre as diversas Unidades da Federação para elaboração de projetos de engenharia.

166. Nesse contexto, convém lembrar que o art. 72, incisos III e IV, da Lei 7.210/1984 (Lei de Execuções Penais), confere ao Depen as atribuições de assistência técnica e financeira às Unidades Federativas na execução de políticas prisionais.

167. Dessa maneira, verifica-se que o Depen deu início ao Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP) sem que tenham sido mitigados os riscos associados a eventuais deficiências de projeto na execução das obras.

168. Ademais, conforme mencionado no item anterior desta instrução, em seus comentários ao relatório de auditoria preliminar (cf. peça 63, p. 12), o Depen alegou que a baixa utilização do projeto-padrão teria como uma de suas causas o fato de o projeto em tela somente ter sido disponibilizado às unidades da federação por ocasião do terceiro chamamento público do programa. Além disso, segundo o Depen, o número de vagas estipuladas no projeto-padrão seria considerado baixo pela maioria das Unidades Federativas e, dessa maneira, não se adequaria à necessidade urgente de criação em grande quantidade de novas vagas.

169. Verifica-se, portanto, que o projeto-padrão do Depen foi elaborado sem levar em consideração as expectativas dos Estados e DF, os quais detém a competência para gerir o sistema prisional, conforme a Constituição Federal de 1988. Caberia ao Depen, em sua missão de apoio técnico e financeiro às unidades da federação (cf. art. 72, incisos III e IV, da Lei 7.210/1984), reformular o projeto-padrão de modo a maximizar sua utilização, em prol do alcance do programa a Unidades Federativas que, porventura, tenham tido seus projetos rejeitados.

170. Cabe notar que, de acordo com a última planilha de andamento das obras do programa, de 5/12/2016, publicada no sítio eletrônico do Depen e juntada aos autos na peça 89, não há obras em Estados que passaram por crises recentes em seus sistemas penitenciários, a exemplo de Roraima.

171. Portanto, mais uma vez constatou-se que os projetos padronizados nem sempre atendem às necessidades dos entes federados, considerados de pequena dimensão em alguns casos.

172. Ademais, sugere-se **cientificar** a SecexDefesa sobre falhas do Depen na assistência técnica aos entes federados com carência de pessoal capacitado, de forma a mitigar as dificuldades na consecução das metas do PNASP.

Item 7 da oitiva TCU (peça 70) - “7 - quantidade significativa de obras com atrasos, em afronta aos arts. 8º, parágrafo único, 55, inciso IV; 57, § 1º, 66, 70, 78, incisos I, II e III, e 86, 116, § 3º, inciso II, todos da Lei 8.666/1993, e providências em curso para solução do problema”.

Resposta ao item 7 (peça 76, p. 17-18)

173. Segundo o Depen, por meio da Coordenação de Engenharia e Arquitetura, será estabelecido contato mais próximo com os Estados e Distrito Federal, mediante realização de reuniões com os técnicos das unidades federativas e das Gerências Executivas de governo da Caixa Econômica Federal nas visitas a serem realizadas aos entes da federação no exercício de 2016, visando à avaliação dos contratos de repasse e solicitando providências para conclusão das obras o mais breve possível, de acordo com o cronograma físico-financeiro apresentado e aprovado na Caixa Econômica Federal.

Análise do item 7

174. A resposta não traz nenhuma medida concreta a ser adotada pelo Depen. Conforme já havia informado o órgão em manifestação relativa ao Relatório Preliminar de Auditoria, o seu corpo técnico é extremamente reduzido (peça 63, p. 14), uma vez que a Coordenação de Engenharia e Arquitetura conta, atualmente, com apenas dois engenheiros civis e três servidores administrativos, o que pode tornar inexecutável o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional por carência de pessoal alocado nesse trabalho.

175. Ademais, vale destacar que, conforme já mencionado, houve incremento significativo na quantidade de obras paralisadas entre 2014 (data de execução da auditoria) e 12/2016 (data dos

dados mais recentes disponíveis no sítio eletrônico do Depen). Dessa forma, observa-se a ineficácia das medidas mencionadas pelo Depen.

176. Diante desse fato, cabe **cientificar** a Secex Defesa da ausência de medidas concretas do Depen na retomada das obras em atraso.

Item 8-a da oitava TCU (peça 70) - “8 - oportunidades de melhorias da assistência técnica oferecida aos entes federados, em observância à competência conferida pelo art. 72, incisos II, III e IV, da Lei 7.210/1984 (Lei de Execução Penal), em particular quanto aos seguintes pontos:

(a) Insuficiência de controles para evitar casos em que o terreno da obra não atende às características mínimas, como proximidade aos centros urbanos (art. 104 da Lei 7.210/1984) e viabilidade de fornecimentos de água e energia, conforme orientações do item 9.2.7 c/c o 9.2.8.2.4 do Acórdão 546/2008-TCU-Plenário, avaliando aprimoramentos nos atuais critérios de seleção e aprovação de terrenos para implantação das obras”.

Resposta ao item 8-a (peça 76, p. 18)

177. Para novos programas a serem lançados pelo Depen, foi informado que estava em discussão a possibilidade de considerar também, previamente, a avaliação técnica dos terrenos apresentados na construção da obra para celebração do instrumento de transferência de recursos, mediante realização de vistoria *in loco* do terreno, acompanhado dos técnicos da Caixa Econômica Federal e da Unidade Federativa.

Análise do item 8-a

178. Primeiramente, verifica-se que a medida alvitrada pelo Depen pode se mostrar eficaz para os futuros contratos, na medida em que uma prévia avaliação do terreno da obra poderá assegurar maior eficácia na política de expansão da infraestrutura prisional no Brasil.

179. Entretanto, observa-se que o gestor não teceu nenhuma consideração acerca das obras já contratadas, porém não iniciadas, e que, eventualmente, tenham sido designadas para terrenos inadequados.

180. Por outro lado, para as obras já iniciadas, medidas tendentes a sua realocação tornam-se inoportunas, visto os investimentos nos serviços já executados

181. Dessa maneira, cabe **dar ciência** ao Depen sobre as falhas constatadas acerca da adequação dos terrenos indicados pelas Unidades Federativas, tais como proximidade aos centros urbanos e viabilidade de fornecimentos de água e energia, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes.

Item 8-b da oitava TCU (peça 70) - “8 - oportunidades de melhorias da assistência técnica oferecida aos entes federados, em observância à competência conferida pelo art. 72, incisos II, III e IV, da Lei 7.210/1984 (Lei de Execução Penal), em particular quanto aos seguintes pontos:

...

(b) insuficiência das análises, em sede de controle preventivo, acerca da capacidade técnico-gerencial da entidade convenente, previamente à celebração do instrumento de transferência de recursos, com base no entendimento exarado no item 9.2.1 do Acórdão 641/2007-TCU-Plenário, adotando medidas para evitar prejuízos aos programas de expansão da infraestrutura física do sistema prisional, especialmente nos casos de entes federativos que revelem histórico problemático no cumprimento dos termos de compromisso firmados”.

Resposta ao item 8-b (peça 76, p. 18)

182. Para novos programas a serem lançados pelo Depen, o gestor informou que estava em discussão a possibilidade de avaliar previamente a capacidade técnico-gerencial da entidade convenente para celebração do instrumento de transferência de recursos, mediante a determinação do indicador de efetividade da unidade federativa, calculado a partir da divisão do número de obras concluídas por número de obras contratadas, que é representada pelas obras em execução, obras paralisadas, obras canceladas, obras distratadas, e obras concluídas.

Análise do item 8-b

183. O órgão informou que faria aferição prévia mediante a observação do número de obras concluídas em relação ao número de obras contratadas, deixando de considerar a fragilidade dos dados disponíveis devido à paralisação do sistema de acompanhamento denominado INFOPEN, antes do novo sistema SISDEPEN entrar em operação.

184. Entretanto, verifica-se que o Depen não fez comentários acerca das obras atualmente contratadas e ainda não iniciadas. Não há informações acerca de atuação do Depen visando apoiar de forma especial as Unidades Federativas de baixa capacidade técnico-gerencial que estejam com grande quantidade de obras paralisadas.

185. Dessa maneira, não se observam medidas concretas do Depen que possam melhorar a eficácia do programa.

186. Portanto, convém **cientificar** a SecexDefesa a respeito das falhas constatadas na assistência técnica oferecida aos entes federados, especialmente na avaliação da sua capacidade técnico-gerencial previamente à celebração do instrumento de transferência de recursos, de modo a suprir as suas deficiências e assegurar a expansão da infraestrutura física do sistema prisional.

RESPOSTAS DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Ofício CEF nº 0494/2016/COPAC/GEATO, de 31 de maio de 2016 (peça 86)

Ofício 0127/2016-TCU/SeinfraUrbana, de 8/3/2016 (peça 71)

Item 1 da oitiva TCU (peça 71)

187. Em sua peça exordial, o Ministro-Relator demandou à Caixa que se pronunciasse quanto às seguintes ocorrências:

“1 - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, identificado nos orçamentos das obras das Cadeias Públicas localizadas em São Paulo, em inobservância às disposições do Decreto 7.983/2013 e ao disposto nos itens 9.3.1 e 9.3.2, c/c item 9.5.1, do Acórdão 546/2008-TCU-Plenário, manifestando-se ainda quanto aos motivos pelos quais vários itens do sistema CPOS de São Paulo foram acolhidos sem as justificativas circunstanciadas no Parecer PA GIGOV PP 196/14#00 (Presidente Prudente, 27/8/2014), mesmo quando o Sinapi trazia custos aplicáveis, a exemplo de peças em concreto (armado e ciclópico)”.

Resposta da CEF ao item 1 (peça 86, p. 1-3)

188. Informa o gestor que o Parecer de Reprogramação acima citado se refere ao Contrato de Repasse nº 1003.875-47/2013, para construção do CDP PACAEMBU I, tendo a solicitação do tomador sido justificada “em virtude de atualização da data-base de referência de preços (boletim 161 para boletim 163 da CPOS)”.

189. Em relação ao disposto no relatório do TCU supracitado, foi esclarecido que a análise da Caixa se deu com base na metodologia indicada no Manual Normativo vigente à época, tendo sido "analisados apenas quantitativos e custos unitários de serviços considerados significativos, mais os serviços relativos à mobilização e desmobilização, canteiro e acampamento e administração local".

190. Foi salientado que, a descrição dos serviços que compõe o orçamento em questão foi realizada conforme descrição de serviços utilizada pela Companhia Paulista de Obras e Serviços – CPOS.

191. Também foi informado que, quando do acatamento de composições de preços de sistema de referência que não o SINAPI ou SICRO, por inexistência ou inadequação destes, foi adotada integralmente aquela composição como verdadeira, inclusive os preços dos insumos ali indicados. Segundo o dirigente, a Caixa não faz alteração de tais preços substituindo-se por preço de insumos existentes no SINAPI, seja este menor ou maior. Esclarece que esse procedimento é aderente à leitura do Art. 6º do Decreto nº 7.983/2013, que indica a utilização dos dados existentes, e neste caso foram os dados existentes “em sistema específico instituído para o setor” (CPOS).

192. Frisa o gestor que se utilizou como referência legal para valores unitários os custos indicados no SINAPI, e quando se verificou a inviabilidade de utilização daquele sistema de referência acatou-se o boletim CPOS 161, e posteriormente na reprogramação o boletim CPOS 163, devidamente atualizado e divulgado em site público na internet.

193. A título de esclarecimento, o gestor descreveu os itens CPOS objeto de análise da Caixa, por integrarem o rol de itens significativos da referida planilha orçamentária, bem como os parâmetros de análise adotados para o acatamento dos custos unitários informados (peça 86, p. 2-3):

(i) Itens CPOS acatados por não haver correspondente no SINAPI: 02.60.01 (Administração Local), 02.01.17 (Sanitário/vestiário provisório em alvenaria), 02.05.06 (Montagem e desmontagem de andaime torre metálica com altura até 10 m), 55.02.02 (Limpeza de fossa), 49.14.03 (Fossa séptica câmara única com anéis pré-moldados em concreto, diâmetro externo de 2,50 m, altura útil de 4,00 m), 02.01.20 (Desmobilização de construção provisória), 49.14.07 (Tampão de concreto para sumidouro – diâmetro interno de 2,00 m), 02.02.10 (Container guarita simples – mínimo 1,0 m²), 15.05.29 (Placas, vigas e pilares em concreto armado pré-moldado – fck = 40 mpa), 67.02.29 (Estação de tratamento de esgoto compacta, vazão máxima horária 12,0 l/s, para obras de segurança), 15.03.03 (Fornecimento e montagem de estrutura em aço ASTM-A36, sem pintura), 12.12.05 (Estaca tipo hélice contínua, diâmetro de 25 cm em solo), 48.04.39 (Reservatório em concreto armado cilíndrico, vertical, bipartido, método construtivo em formas deslizantes, diâmetro interno de 6,00 m, altura de 25,00 m a 30,00 m), 46.23.18 (Tubo de concreto classe EA-3, DN=1200 mm), 24.04.30 (Grade de segurança em aço SAE 1045, diâmetro 1”, com têmpera e revenimento), 15.05.30 (Mobiliário em concreto armado pré-moldado – fck = 40 Mpa), 11.05.06 (Concreto ciclópico – fornecimento e aplicação (com 30% de pedra rachão), concreto fck 15,0 Mpa), 17.01.02 (Argamassa de regularização e/ou proteção), 32.15.08 (Impermeabilização em manta asfáltica tipo III-B, espessura de 3 mm, face exposta em geotêxtil, com membrana acrílica), 11.16.08 (Lançamento e adensamento de concreto ou massa por bombeamento), 12.12.02 (Estaca tipo hélice contínua, diâmetro de 35 cm em solo), 38.13.02 (Eletroduto corrugado em polietileno de alta densidade, DN = 50 mm, com acessórios), 07.12.04 (Aterro mecanizado por compensação, solo de 1ª categoria em campo aberto, sem compactação do aterro), 54.01.03 (Abertura e preparo de caixa até 40 cm, compactação do subleito mínimo de 95% do PN e transporte até o raio de 1,0 km), 02.09.13 (Limpeza mecanizada do terreno, inclusive troncos com diâmetro acima de 15 cm até 50 cm, com caminhão à disposição dentro da obra, até o raio de 1,0 km), 03.01.22 (Demolição mecanizada de concreto simples, inclusive fragmentação, carregamento, transporte até 1,0 km e descarregamento), 24.04.33 (Porta de segurança de abrir em grade com aço SAE 1045, diâmetro 1”, completa, com têmpera e revenimento), 26.01.35 (Vidro liso laminado de alta segurança), 24.04.35 (Porta de segurança de abrir, em grade com aço SAE 1045, diâmetro 1”, com ferrolho longo embutido em caixa completa, com têmpera e revestimento), 24.04.34, 36.51.11, 11.02.04, 01.22.15, 17.05.07, 24.03.68, 01.22.26, 01.22.55, 65.01.21, 24.03.04, 11.16.22, 24.01.03, 14.30.04, 24.03.30, 24.04.31, 12.12.01, 18.06.14, 61.01.67, 24.02.90, 36.01.25, 11.20.05, 13.05.09, 54.06.15, 48.03.01, 46.12.01, 32.15.04, 24.20.27, 54.02.03, 38.06.04, 38.06.16, 01. 22.74, 25.01.12, 12.12.04 e 11.01.63.

(ii) Itens CPOS acatados com descrição de serviço semelhante no SINAPI, porém, com custo proposto menor ou igual: 97.02.19 (Placa de identificação em acrílico com texto em vinil), 17.02.02 (Chapisco), 14.10.11 (Alvenaria de bloco de concreto de vedação, uso revestido, de 14 cm), 17.02.14 (Emboço desempenado com espuma de poliéster)”.

194. Em relação ao subitem (ii), foi esclarecido que apesar de não ter sido explicitado no Parecer acima mencionado, para a análise dos custos propostos nestas composições foram utilizados os seguintes códigos SINAPI, 84121, 87905, 87467, 87551, respectivamente, tendo os itens CPOS sido acatados por apresentarem custo menor ou igual à referência SINAPI (peça 86, p. 2-3).

(iii) Itens CPOS com descrição de serviço semelhante ao SINAPI, porém, com composição e/ou materiais e/ou unidades de medida e/ou coeficientes de produtividade diferentes que inviabilizam a

comparação: 49.14.06, 05.10.08, 46.05.06, 46.08.07, 46.08.10, 54.01.22, 46.08.08, 11.18.02, 46.05.05.

SINAPI	CPOS	OBSERVAÇÃO DA CAIXA
74198/1	49.14.06	O SINAPI indica a unidade de sumidouro específica, enquanto o serviço proposto pela CPOS prevê o sumidouro - poço absorvente por "m" com características diferentes.
72886	05.10.08	Insumos e unidade de medida diferentes.
83701	46.05.06	Insumos diferentes.
75027/2	46.08.07	Insumos diferentes.
75027/4	46.08.10	Insumos diferentes.
73711	54.01.22	O preço SINAPI contempla o material posto obra, enquanto o CPOS posto na pedreira
75027/3	46.08.08	Insumos diferentes.
73692	11.18.02	O preço SINAPI não contempla o frete.
83701	46.05.05	Insumos diferentes.

(iv) Itens CPOS em que utilizou como referência de custo o SINAPI: 02.50.24, 02.05.15, 02.02.04, 02.50.27, 11.01.35, 10.01.04, 34.52.02, 11.50.14, 34.05.08, 09.50.15, 34.05.21, 08.50.17, 10.02.02, 33.10.05, 17.01.04, 39.50.89, 54.50.31, 54.50.34, 49.50.67, 06.02.02, 33.10.04, 12.50.38, 39.50.90, 11.01.13, 09.50.13, 39.26.11, 08.01.04, 34.05.27, 39.04.08, 54.50.32, 39.29.02, 33.11.04, 07.10.02, 11.50.16, 02.10.02, 11.50.41, 33.11.02, 46.50.21, 16.03.02, 32.17.03, 33.50.30, 33.06.02, 39.50.91, 46.50.20, 07.50.12, 46.50.22, 07.50.14 e 14.50.66.

195. Por fim, esclareceu o gestor que a cobrança de tarifa de reanálise, citada no relatório do órgão de controle, foi efetuada com base nos normativos vigentes a época, visto que o trabalho solicitado pelo tomador teve caráter extraordinário, não contemplado no contrato de repasse em questão.

Análise do item 1

196. O relatório de auditoria aponta vários itens do sistema CPOS de São Paulo que foram acolhidos pela Caixa sem as justificativas circunstanciadas no Parecer PA GIGOV PP 196/14#00 (Presidente Prudente, 27/8/2014), mesmo quando o Sinapi trazia custos aplicáveis, a exemplo de peças em concreto (armado e ciclópico).

197. A equipe de auditoria verificou que o montante de sobrepreço identificado se concentra principalmente em itens orçamentários relacionados ao terreno (limpeza, escavação, perfuração, plantio de grama) e às estruturas (formas, concreto usinado, placas/pilares/vigas em concreto armado pré-moldado e impermeabilização), serviços sem características especiais que justificassem preços unitários acima dos patamares de mercado.

198. Além disso, a equipe informou que alguns itens orçamentários não foram analisados pela falta de equivalentes no Sinapi, o que não significa que não possam ser reavaliados pelo Depen e pela Caixa Econômica Federal, a fim de levantar oportunidade de economicidade. É o caso do serviço de “mobiliário em concreto armado pré-moldado – fck = 40 Mpa”, que consta com preço unitário de R\$ 2.356,14/m³ no orçamento-padrão. Tendo em vista a grande similaridade da execução do serviço com a do primeiro item da curva ABC (placas/vigas/pilares em concreto armado), o preço estabelecido como paradigma poderia ser aplicado, no caso R\$ 2.265,32/m³.

199. Em outros itens, as composições paradigmáticas provieram diretamente do SINAPI, conforme curva ABC constante dos autos, a qual foi elaborada com o auxílio do Sistema de Auditoria de Orçamento-SAO (peça 35).

200. Esse valor foi calculado por meio do Método da Limitação dos Preços Unitários Ajustados (MLPUA), o qual desconsidera a diminuição proveniente de eventuais **subpreços** no valor final calculado, pois o orçamento analisado não se referia a um contrato celebrado, mas sim a projetos que servirão de base para futuras licitações.

201. Caso fosse adotado o Método de Limitação do Preço Global (MLPG), ou seja, considerando os **subpreços** (descontos) detectados, ainda assim o valor do **sobrepreço** existiria, mas seria reduzido para R\$ 919.436,35. Contudo esse método não deve ser aplicado ao presente

caso concreto, pois aqui se trata de um orçamento relacionado a um processo licitatório. Em vista disso, a jurisprudência do TCU dispõe que é mais adequado a utilização do MLPUA (cfe. Acórdãos 2.319/2009-TCU-Plenário, 3.650/2013-TCU-Plenário, 2.677/2015-TCU-2ª Câmara).

202. Ademais, segundo dispõe os Acórdãos 2.984/2013, 1.078/2012, 3.133/2010, todos do Plenário, é obrigação dos gestores públicos atender ao princípio da economicidade e, ao elaborar um orçamento de obras públicas, executar pesquisas de mercado para cada um dos serviços mais relevantes da obra, considerando os ganhos de escala que não são captados adequadamente pelos referenciais oficiais de preço estabelecidos pelas sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, desde 2003, e atualmente referendados pelo Decreto 7.983/2013.

203. Isso porque, conforme disposto no item 9.3.1 do Acórdão 2.984/2013-TCU-Plenário, a elaboração de pesquisas específicas de preços de insumos e serviços de engenharia se justificam “em virtude de o SINAPI não levar em conta adequadamente os ganhos de escala, ignorando as possibilidades de significativas reduções nos custos de fornecimento de materiais e equipamentos adquiridos em grandes quantidades, oriundas de negociações diretas com fabricantes ou grandes revendedores”.

204. Convém ressaltar que o orçamento analisado se refere às onze obras localizadas no estado de São Paulo incluídas no PNASP, seguem o mesmo projeto arquitetônico. Por essa razão, o impacto do sobrepreço identificado no programa é de R\$ 33.793.290,96.

205. Em relação à aceitação de composições CPOS quando não houver composições similares no Sinapi ou no Sicro, em tese cumpre concordar com a Caixa. Entretanto, foram identificados diversos serviços (itens 49.14.06, 05.10.08, 46.05.06, 46.08.07, 46.08.10, 54.01.22, 46.08.08, 11.18.02, 46.05.05) que possuíam composições similares nos sistemas que detêm a preferência – Sinapi e Sicro, conforme Acórdão 3.272/2011-TCU-Plenário, sem que houvesse justificativa circunstanciada para dar preferência ao sistema CPOS.

206. Entende-se que essa situação afronta a legislação, consubstanciada no art. 3º do Decreto 7.983/2013, e a jurisprudência do TCU, mormente os Acórdãos 496/2004-2ª Câmara, e 546/2008, 2.029/2008, 1.620/2012, 1.704/2007 e 3.272/2011, todos do Plenário.

207. Em sua manifestação, o gestor salienta que:

“A descrição dos serviços que compõe o orçamento em questão foi realizada conforme descrição de serviços utilizada pela Companhia Paulista de Obras e Serviços - CPOS, cabendo à Caixa analisar os custos propostos com base nas referências previstas na legislação vigente”.

208. Além disso, ressalta que:

“Quando do acatamento de composições de preços de sistema de referência que não o SINAPI ou SICRO, por inexistência ou inadequação destes, adotamos integralmente aquela composição como verdadeira, inclusive os preços dos insumos ali indicados. A Caixa não faz alteração de tais preços substituindo-se por preço de insumos existentes no SINAPI, seja este menor ou maior. Este procedimento é aderente à leitura do Art. 6º do Decreto nº 7.983/2013, que indica a utilização dos dados existentes em sistema específico instituído para o setor”.

209. Muito embora o gestor informe que a análise de custos da Caixa esteja de acordo com seus normativos internos, considerando-se que as onze obras de cadeias públicas padronizadas do Estado de São Paulo ainda se encontram em processo de licitação, cabe **dar ciência** ao Depen e à Caixa de que foram constatadas as seguintes falhas em relação ao Contrato de Repasse nº 1003.875-47/2013, de construção do CDP PACAEMBU I: (i) ausência do princípio da economicidade, deixando de efetuar pesquisas de mercado para cada um dos serviços mais relevantes da obra, considerando os ganhos de escala que não são captados adequadamente pelos referenciais oficiais de preço, para atender o disposto no art. 3º do Decreto 7.983/2013, e a jurisprudência do TCU, mormente os Acórdãos 496/2004-2ª Câmara, e 546/2008, 2.029/2008, 1.620/2012, 1.704/2007 e 3.272/2011, todos do Plenário, e ainda (ii) adoção do sistema de referência de preços da Companhia Paulista de Obras e Serviços-CPOS para vários itens do orçamento, sem as justificativas circunstanciadas no Parecer PA GIGOV PP 196/14#00 (Presidente

Prudente, 27/8/2014), mesmo quando o Sinapi trazia custos aplicáveis por semelhança, a exemplo dos itens 49.14.06, 05.10.08, 46.05.06, 46.08.07, 46.08.10, 54.01.22, 46.08.08, 11.18.02, 46.05.05.

210. Essa medida se mostra oportuna visto que, como o sobrepreço calculado pelo método MLPG, isto é, considerando os abatimentos devidos pelos subpreços, é de relativa baixa materialidade, essa irregularidade pode vir a ser elidida quando do procedimento licitatório.

Item 2 da oitava TCU (peça 71) - “2 - Elevado quantitativo de obras paralisadas, atualizando os dados informados pela Caixa durante a auditoria (12 obras paralisadas)”.

Resposta da CEF ao item 2

Não houve resposta.

Análise do item 2

211. A resposta do gestor, contida no Ofício CEF nº 0494/2016/COPAC/GEATO, de 31 de maio de 2016 (peça 86), não traz manifestação relativa ao item 2 da oitava do TCU. Observa-se que a numeração dos parágrafos desse ofício trata o item 3 da oitava como se fosse o item 2, e assim sucessivamente.

212. Diante dessa omissão, convém **cientificar** a Secex Defesa da ausência de plano de ação visando mitigar risco de paralisação de obras de penitenciárias.

Item 3 da oitava TCU (peça 71) - “3-Deficiências nos levantamentos básicos de engenharia que fundamentam a elaboração dos projetos básico/executivo, a exemplo da topografia nas obras de Pernambuco”.

Resposta da CEF ao item 3 (peça 86, p. 3-4)

213. Informa o gestor que, em relação ao apontamento de paralisação das obras dos estabelecimentos prisionais de Araçoiaba/PE, ocasionada pela detecção de sérios problemas nos levantamentos topográficos, a mandatária (Caixa) normatiza os procedimentos de vistoria prévia no local das intervenções, procedimentos estes a serem seguidos por seus profissionais engenheiros e arquitetos.

214. Segundo ele, o normativo interno AE099, nas versões que abrangem o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (2011 em diante) estabelece como sistemática de tal visita a observância aos aspectos característicos, dentre outros, de acessos viários e transporte público; infraestrutura; aspectos ambientais; restrições físicas; indícios visíveis de contaminação do solo; e, aspectos relativos à topografia que possam indicar possibilidades de riscos ambientais ou de redução da durabilidade e da estabilidade do empreendimento, bem como a elevação do custo das obras.

215. De acordo com o gestor, durante a visita, quando anotado pelo engenheiro/arquiteto aspecto que torne necessária a revisão do enquadramento realizado ou necessidade de incorporação de novos serviços ou obras imprescindíveis à funcionalidade do empreendimento, sejam elas preliminares ou concomitantes ao investimento, esse fato é obrigatoriamente informado por meio de parecer técnico.

216. Assim, eventual aceite do projeto pode estar condicionado à apresentação de documentação técnica futura que responda a apontamentos técnicos feitos pelo profissional da Caixa. Foi o que ocorreu no presente caso: a Caixa solicitou ao Tomador uma série de comprovações - como indicação da planta de locação e quantitativos de volumes de terraplanagem — que não foram respondidas adequadamente por este. Portanto, por não aceitar a documentação técnica como válida, a Caixa não pôde desbloquear os recursos referentes ao início de obras. Quando tais pendências técnicas forem sanadas, será verificado em nova vistoria se houve evolução de obras, atestando ou glosando de acordo com a aferição real.

Análise do item 3

217. Os levantamentos básicos de engenharia, tais como topografia e sondagem, são da responsabilidade do Tomador. Contudo, o mandatário da União deve prestar assistência técnica ao

tomador, informando da necessidade de estudos topográficos, sondagens de solo e adequação do terreno em relação à Resolução nº 09, de 18/11/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP.

218. Corrobora esse entendimento o Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário, o qual dispõe que a obra só seja licitada e contratada após prévia aprovação do projeto básico pela Mandatária da União, incluindo os levantamentos topográficos e sondagens de solo que o subsidiaram.

219. Dessa maneira, convém **dar ciência** ao Depen e à Caixa de falha na aprovação do projeto básico pela Mandatária da União, incluindo os levantamentos topográficos e sondagens de solo que o subsidiaram, conforme exigem o inciso IX, Art. 6º da Lei 8.666/1993 e o Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário.

Item 4 da oitiva TCU (peça 71) - “4 – Constatações de projetos básicos deficientes ou desatualizados, em descumprimento ao disposto no item 9.3.1 do Acórdão 546/2008-TCU-Plenário”.

Resposta da CEF ao item 4 (peça 86, p. 4)

220. Informa o gestor que na análise realizada pela Caixa visando o aceite de projeto para fins de enquadramento, o profissional deve destinar especial atenção à existência de infraestrutura necessária à edificação e, na ausência desta solicitar ao Tomador que apresente declarações de viabilidade de fornecimento de concessionárias ou órgãos públicos pertinentes. No AE099 versão 006, vigente à época da contratação da unidade prisional em Anápolis, foi determinado ao profissional da Caixa que exigisse, além das licenças, outorgas e autorizações necessárias, as "declarações de viabilidade de fornecimento de água, energia, coleta de esgoto e resíduos sólidos emitidas pelas Concessionárias". Recebidas tais declarações, a Caixa entende que até o final do empreendimento a concessionária efetuará as extensões de rede e ligações adequadas para início de operação da unidade.

221. De acordo com o gestor, embora as declarações de viabilidade tenham sido exaradas pelos órgãos locais, a etapa atual da obra em Anápolis ainda não permite aferir se tal condicionante será cumprido, já que ligações de concessionárias geralmente são ações terminais do cronograma de execução. Contudo, e como afeta a funcionalidade do empreendimento, a Caixa usualmente tem por princípio apenas recepcionar e aceitar o relatório de execução final somente depois de sanada tal pendência - sob pena de não liberação da parcela final - e, persistindo a falha, instaurar procedimento apuratório específico.

222. Da mesma forma, o gestor considera que os equipamentos de CFTV ou sistemas de vigilância e alarme quando não previstos no orçamento, são considerados de responsabilidade restrita do Tomador. Isto porque é comum que sejam encomendados e pagos apenas quando da finalização da obra, tendo em vista condicionantes de mercado específicos para tais unidades: a instalação é feita por técnicos com conhecimento especializado e muitas vezes, por questões de segurança e necessidade de atualização tecnológica expressa no edital, a licitação para tais itens é feita em separado.

Análise do item 4

223. A obra da cadeia pública de Anápolis-GO está 90% pronta e a Caixa informa que a “etapa atual de obra não permite aferir se tal condicionante será cumprido”. As obras de infraestrutura tais como água, luz, telefone, esgoto e lixo podem demandar um tempo bastante alongado para execução das obras ou fornecimento de equipamento. Devido ao elevado custo de rede de CFTV, alarme e segurança eletrônica, esses itens deveriam ser incluídos no contrato de repasse da União de modo a garantir a sua instalação antes da inauguração, mesmo que a sua aquisição ocorresse em separado.

224. Logo, cabe **dar ciência** ao Depen e à Caixa que a ausência de estudos aprofundados de viabilidade de fornecimento de água, energia, coleta de esgoto e resíduos sólidos de responsabilidade de concessionárias locais coloca em risco a funcionalidade da obra, podendo atrasar o início da entrada em operação da unidade prisional.

Ofício CEF nº 0553/2016/COPAC/GEATO, de 13 de junho de 2016 (peça 87)

Ofício 0127/2016-TCU/SeinfraUrbana, de 8/3/2016 (peça 71)

225. A Caixa informa que em relação ao Ofício nº 127/2016/SeinfraUrbana, e em complementação ao **Ofício CEF n. 0494/16/COPAC/GEATO** (peça 86), de acordo com a Gerência Executiva de Governo em Anápolis, vinculada aos contratos e, a Gerência Nacional de Padronização e Normas Técnicas, vem prestar os esclarecimentos ali acostados.

226. Observa-se que os comentários trazidos pelo defendente não tratam diretamente dos itens acima, contidos no Ofício 0127/2016-TCU/SeinfraUrbana, de 8/3/2016 (peça 71), mas parecem se referir ao Ofício 0015/2016-TCU/SeinfraUrbana e seus anexos (peças 58-60), de 22/1/2016, que encaminhou para comentários da Caixa a versão preliminar do relatório de auditoria de conformidade, realizada no Departamento Penitenciário Nacional e Caixa Econômica Federal, com o objetivo de fiscalizar a Infraestrutura do Sistema Prisional – Nacional. De qualquer modo, os esclarecimentos apresentados são analisados abaixo.

Oitiva TCU (peça 71) - A mencionada oitiva do TCU solicitou pronunciamento da CEF em relação a:

1 - Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, identificado nos orçamentos das obras das Cadeias Públicas localizadas em São Paulo, em inobservância às disposições do Decreto 7.983/2013 e ao disposto nos itens 9.3.1 e 9.3.2, c/c item 9.5.1, do Acórdão 546/2008- TCU-Plenário, manifestando-se ainda quanto aos motivos pelos quais vários itens do sistema CPOS de São Paulo foram acolhidos sem as justificativas circunstanciadas no Parecer PA GIGOV PP 196/14#00 (Presidente Prudente, 27/8/2014), mesmo quando o Sinapi trazia custos aplicáveis, a exemplo de peças em concreto (armado e ciclópico);

2 - Elevado quantitativos de obras paralisadas, atualizando os dados informados pela Caixa durante a auditoria (12 obras paralisadas);

3 - Deficiências nos levantamentos básicos de engenharia que fundamentam a elaboração dos projetos básico/executivo, a exemplo da topografia nas obras de Pernambuco;

4 – Constatações de projetos básicos deficientes ou desatualizados, em descumprimento ao disposto no item 9.3.1 do Acórdão 546/2008-TCU-Plenário; e

5 - Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços.

Resposta da CEF, parte 1/5 (peça 87)

227. O defendente informa que, em relação às falhas nos estudos de viabilidade técnica e econômica apontadas, é norma nas análises da Caixa a verificação da viabilidade de atendimento de serviços públicos de água e energia, e para o empreendimento em questão, foram verificados os documentos emitidos pelas concessionárias de águas e esgotos (SANEAGO) e distribuidora de energia (CELG), conforme cópias anexadas ao ofício.

228. Ressalta que, por tratarem-se de concessionárias estaduais e, portanto, sob a égide do próprio tomador, tornou-se desnecessário qualquer outra exigência a respeito.

Análise

229. Do exame dos documentos anexados pela Caixa (peça 87) visando comprovar a preocupação com a infraestrutura necessária ao bom funcionamento das cadeias públicas, verifica-se que se tratam de compromissos preliminares do Governo do Estado de Goiás.

230. No ofício emitido pela Saneago (peça 88, p. 9), o presidente da Companhia se compromete a executar a rede de água, e estabelece ali o valor a ser despendido. Todavia, não apresenta nenhum estudo de engenharia para essa rede, prazo de execução, e nem emitiu nota de empenho ou outro documento válido para assegurar que o orçamento comporte a despesa.

231. Por sua vez, a Celg expediu ofício (peça 88, p. 8) liberando o fornecimento de carga em alta tensão nas condições ali estipuladas, mas sem se comprometer a construir a linha de

transmissão e nem a fornecer o transformador necessário. Ademais, não foi apresentado nenhum anteprojeto de engenharia para a construção desse circuito, estimativa de custo, prazo de execução, e nem foi emitida nota de empenho ou outro documento válido para assegurar que o orçamento comporte a despesa.

232. A ausência de nota de empenho ou outro documento orçamentário equivalente coloca em risco a efetividade do fornecimento de água e energia na data de entrega das obras.

233. Em suma, o investimento em infraestrutura para fornecimento de energia elétrica, abastecimento de água, saneamento básico, telefonia, construção de acesso pavimentado, e outras obras externas previstas no anexo da Portaria Depen nº 522/2011, são da responsabilidade do ente federado.

234. Todavia, cabe **dar ciência** ao Depen e à Caixa que a ausência de nota de empenho ou outro documento hábil para assegurar os recursos próprios para complementar a execução do objeto, previsto no inciso V do Art. 55, c/c *caput* do art. 62 e inciso VII, §1º, do art. 116 da Lei 8.666/1993 coloca em risco a funcionalidade da obra, atrasando o início da entrada em operação.

Resposta da CEF, parte 2/5 (peça 87)

235. Quanto à ausência dos equipamentos de CFTV na planilha orçamentária analisada, a Caixa alega que tais equipamentos não são obrigatórios, e o item 2 do Anexo IV da Resolução DEPEN 09/2011, apenas dispõe que "estabelecimentos com níveis de segurança I e II devem preferencialmente possuir CFTV" (peça 87, p. 1). [Grifo acrescido].

236. A ausência desses equipamentos não afeta a funcionalidade do empreendimento, segundo os critérios de análise e acompanhamento de obras da Caixa, podendo os mesmos serem enquadrados na mesma categoria de obrigatoriedade, que, por exemplo, móveis de escritório, colchões, equipamentos de limpeza, etc., bem como estar aderente à Resolução DEPEN 09, de 18/11/2011, já citada.

Análise

237. Não cabe acolher a afirmação da Caixa Econômica Federal de que a funcionalidade das cadeias públicas não é afetada pela ausência de móveis de escritório, colchões, e equipamentos de limpeza. A Resolução n. 09, de 18/11/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, ao contrário, busca assegurar a promoção da dignidade e dos direitos da pessoa encarcerada por meio de projetos que atendem aos requisitos mínimos de conforto e funcionalidade.

238. Dessa forma, uma edificação desprovida de seu mobiliário mínimo exigível pode não atingir sua plena funcionalidade.

239. O monitoramento eletrônico em geral, inclusive CFTV, exige um investimento elevado, e sem a sua inclusão no projeto básico não serão disponibilizados os recursos federais para esse fim. Por sua vez, os governos estaduais, de modo geral, encontram-se em dificuldades financeiras que podem colocar em risco a chance de ser instalado sistema de monitoramento eletrônico das carceragens.

240. Portanto, quando a norma dispõe que "estabelecimentos com níveis de segurança I e II devem preferencialmente possuir CFTV", essa preferência deve ser valorizada, pois eleva a segurança do estabelecimento carcerário.

241. Entretanto, cumpre concordar com a Mandatária da União, no sentido de que os normativos relativos ao programa não estipulam obrigatoriedade de instalação de CFTV.

242. Nesse contexto, convém **dar ciência** ao Depen sobre os riscos da não obrigatoriedade de instalação de monitoramento eletrônico via CFTV em estabelecimentos prisionais construídos com recursos da União, tendo em vista que esse item tem custo elevado e segundo a Resolução nº 9, de 18/11/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, deve ser "preferencialmente" incluído no projeto básico.

Resposta da CEF, parte 3/5 (peça 87)

243. Em relação à afirmação da equipe de auditoria de que "os atrasos e a paralisação da obra, originados pelas deficiências de projeto, poderiam ter sido evitados, por meio do trabalho da Caixa Econômica Federal", esclarece o gestor que a análise e parecer ao aditivo solicitado pelo Governo do Estado de Goiás para a cadeia de Anápolis, ocorreu em apenas 39 dias (peça 87, p. 2).

244. Segundo o gestor, a própria peça aponta que as principais causas para o atraso na execução, são a mudança na sistemática de gestão do contrato da obra e o contingenciamento dos recursos estaduais de contrapartida, ambos fatos alheios ao controle da Caixa.

Análise

245. De fato, a troca do órgão gestor e o contingenciamento orçamentário não são da responsabilidade da Caixa, e sim do Governo do Estado de Goiás.

246. Todavia, os atrasos seriam menores se o monitoramento por CFTV estivesse incluído no projeto básico, em consonância com o item 2, Anexo IV da Resolução DEPEN 09/2011, que exige preferência na inclusão deste item, assim como deveriam ser incluídos no projeto básico os estudos geofísicos para definir a localização de poço profundo para abastecimento de água, e de edificação para proteger transformadores de alta tensão.

247. A resposta da Caixa se limitou a esclarecer o ocorrido na cadeia pública de Anápolis-GO, porém, o relatório de auditoria destaca que inúmeros fatores provocaram atrasos significativos em outras obras (Araçaioba-PE; Pacaembu-SP) que seriam evitados se a Caixa exigisse documentação completa desde a etapa preliminar de aprovação de projeto básico.

248. A título ilustrativo da falha incorrida pela Caixa quando da análise de projetos, convém mencionar o seu Parecer Técnico PA GIGOV PP 196/14#00 (peça 31), de 27/8/2014, que apontou uma série de pendências de estudos e projetos, relativos à Construção do Centro de Detenção Provisória I, no município de Pacaembu/SP (OGU Min. Justiça DEPEN – Processo CAIXA 2573.1003.875-47/2013 – SAP/Gov. do Estado de São Paulo). Dentre as pendências ali apontadas pelos técnicos da Caixa para a liberação da Autorização de Início de Obras, encontram-se:

- a) Auto de imissão de posse da área;
- b) Autorização do órgão gestor de recursos hídricos para a perfuração de poços (outorga de direito de uso de recursos hídricos para captação de água subterrânea) e lançamento de efluentes líquidos em corpo hídrico receptor;
- c) Declaração da concessionária local sobre a viabilidade do fornecimento de energia para o empreendimento, e projeto executivo de extensão da rede elétrica (com cronograma de execução);
- d) Licença de instalação do órgão ambiental, e projeto executivo de estação de tratamento de esgoto (ETE);
- e) Manifestação favorável da Prefeitura Municipal para a instalação da penitenciária, bem como para a coleta de resíduos sólidos;
- f) Anuência do órgão estadual competente responsável pelo gerenciamento de estrada vicinal, atestando a viabilidade de implantação da obra nas imediações de sua faixa de domínio, e projeto executivo de pavimentação, sinalização viária e drenagem;
- g) Aprovação do corpo de bombeiros; e
- h) Aprovação da vigilância sanitária municipal ou estadual.

249. Esse exemplo retrata a fragilidade da etapa inicial de aprovação de projetos de cadeias públicas pela Caixa, pois em caso de pendência insanável será necessário retomar todos os procedimentos desde o ponto de partida em outro local, comprometendo a efetividade do PNASP.

250. Vale destacar que esse procedimento afronta o disposto no Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário e contraria o princípio constitucional da eficiência no uso de recursos públicos.

251. Entretanto, conforme visto em outros processos do TCU, essa é uma questão que perpassa diversos empreendimentos nos quais a Caixa figura como Mandatária da União, cabendo destaque ao TC 008.664/2016-1 (Corredor fluvial de Recife/PE), TC 019.151/2015-2 (Radial Leste – Trecho 1), TC 009.221/2016-6 (Linha Leste do Metrô de Fortaleza/CE), entre outros.

252. Diante disso, deve-se **dar ciência** à Caixa das fragilidades encontradas na etapa inicial de aprovação de projetos de cadeias públicas, pois em caso de pendência insanável será necessário retomar todos os procedimentos desde o ponto de partida em outro local, comprometendo a efetividade do PNASP.

Resposta da CEF, parte 4/5 (peça 87)

253. O gestor destacou que essa obra, juntamente com as demais obras de construção dos presídios de Novo Gama, Águas Lindas e Formosa, tem acompanhamento bimensal dos Ministérios Públicos Federal e Estadual desde maio de 2014, com o objetivo de dar efetividade às obras e minimizar os atrasos, conforme cópias encaminhadas em anexo (peça 87, p. 2).

Análise

254. De fato, foram apresentadas as atas de reuniões de um grupo constituído por representantes do Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual de Goiás, Governo do Estado de Goiás e Caixa, empenhados em agilizar a construção de quatro cadeias públicas no Estado, o que pode ter resultado positivo.

255. Todavia, esse acompanhamento não foi iniciativa da Caixa, mas da Procuradoria da República em Goiás, conforme se depreende das atas de reunião acostadas aos autos (peça 88, p. 18-47).

Resposta da CEF, parte 5/5 (peça 87)

256. As informações foram complementadas com CD-ROM contendo os seguintes documentos apresentados à Caixa durante a análise técnica: titularidade de área; dispensa licença ambiental; alvará da prefeitura; termo de pavimentação da Agetop; relatório de sondagem; aprovação dos bombeiros; aprovação da vigilância sanitária; ofício Saneago (fornecimento de água); liberação de carga da Celg (energia) [peça 87, p. 2].

257. O licenciamento ambiental da estação de esgoto será específico, sendo que a caixa já solicitou o documento reiteradas vezes, condicionando sua apresentação para efetuar o primeiro desembolso de recursos para serviços correlatos.

Análise

258. Conforme já comentado acima, os documentos apresentados pelas empresas públicas do Governo do Estado de Goiás são apenas declarações iniciais, e carecem de notas de empenho ou outros documentos orçamentários que assegurem os recursos pelo ente estadual.

259. É recomendável **dar ciência** à Caixa sobre a constatação de ausência nos papéis de trabalho da área técnica a exigência de emissão de nota de empenho ou outro documento válido para assegurar que o orçamento do órgão estadual comporte a despesa, de modo a mitigar riscos na efetividade do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional.

RESUMO DAS RESPOSTAS DO DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL-DEPEN

260. A resposta do Depen contida na **Informação n. 8/2016/SISDEPEN/GAB DEPEN/DEPEN** (peça 76, p. 3-6) esclarece que, em relação às discrepâncias nos dados estatísticos verificados pela auditoria do Tribunal de Contas, as possíveis causas seriam: (i) desativação de cadeias públicas; (ii) dificuldade de se diferenciar presos definitivos de presos provisórios, por falta de sistema gerencial e por problemas de comunicação entre os poderes executivo e judiciário, em âmbito estadual; (iii) existência de estabelecimentos prisionais que não separam presos provisórios dos definitivos, o que impacta nas distribuições das vagas ofertadas pelas unidades prisionais; (iv) dificuldade de se estipular o quantitativo de vagas ofertadas por problemas de gestão, inclusive

ocasionado por superlotação. Todavia, o responsável deixou de especificar quais Estados estavam enfrentando as dificuldades ali apontadas.

261. Quanto ao SISDEPEN, o gestor informa que ainda não foi assinado o contrato para as fases cruciais de homologação e produção do sistema, e por isso não existe previsão para entrada em operação. Contudo, o art. 6º da Lei n. 12.714/2012, publicada no DOU em 17/9/2012, estabeleceu o prazo de 365 dias para entrada em operação do SISDEPEN, e, portanto, está com atraso superior a três anos.

262. Ademais, o antigo sistema informatizado denominado Sistema Nacional de Informações Penitenciárias-INFOPEN foi desativado antes de entrar em operação o seu substituto, o SISDEPEN, com isso deixando de serem obtidos dados essenciais para a gestão do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional-PNASP, com isso dificultando o acompanhamento das obras do sistema prisional previstas no PPA 2012-2015.

268. Continuando sua resposta ao Ofício 0126/2016-TCU/SeinfraUrbana (peça 70), desta vez o Depen, por meio da **Informação nº 107/2016/COENA/CGPAI/DIRPP/DEPEN** (peça 76, p. 7-8) esclarece que realiza monitoramento das edificações somente por meio dos Relatórios Mensais de Acompanhamento de Obras expedido pela Caixa Econômica Federal e contatos telefônicos diretos com os entes federativos. No entanto, esses relatórios mensais da Caixa não trazem informações completas e tempestivas sobre as reais dificuldades dos entes federativos na adesão e execução das obras do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional-PNASP, e não permitem diagnosticar as causas de cerca de 86% das obras do programa ainda não terem sido iniciadas ou apresentarem avanço físico inferior a 30%, em julho/2014.

269. Além disso, o Relatório Nacional de Construções com Investimentos Federais encontrado na página do **Depen** na Internet, em dezembro de 2016, informava que cerca de 90,2% das obras do programa ainda não haviam sido iniciadas, ou apresentavam avanço físico inferior a 30%, ou estavam paralisadas, e assim como o Relatório Mensal de Acompanhamento de Obras da Caixa, não traz informações que permitam inferir sobre as causas para os atrasos nas obras, visando mitigar as dificuldades na consecução do Programa.

270. Para propiciar suporte às decisões gerenciais, sugere-se incluir no novo sistema informatizado (SISDEPEN) a coleta de informações acerca das dificuldades do ente federado na fase anterior à contratação da obra, tais como deficiência de pessoal capacitado do ente federado; falhas técnicas que impedem a assinatura de contrato de repasse, e; problemas que atrasam o processo licitatório.

271. Vale destacar que, conforme dados mais recentes (12/2016) do programa publicados no sítio eletrônico do Depen, cerca de 37% das obras encontram-se paralisadas. Ou seja, entre julho/2014 e dezembro/2016, parcela expressiva das obras foram iniciadas, porém resultaram em paralisação, o que demonstra a falta de efetividade do programa, e assistência técnica insuficiente por parte do Depen, na licitação, contratação e gestão das obras pelos entes federados, nos termos da Lei de Execuções Penais.

272. O Depen reconhece que não foram entregues as vagas previstas no PPA 2012-2015, pois houve apenas contratações de obras neste período. Todavia, em que pese a contratação de obras capazes de gerar 38.737 vagas com entrega prevista até dezembro de 2018, o PPA 2012-2015 tinha por objetivo gerar 42.500 novas vagas no âmbito do PNASP e não apenas a contratação para entrega posterior, o que foi possivelmente causado por falha na assistência técnica do Depen aos entes federados de modo a mitigar os problemas de (i) demora na aprovação das propostas pelos entes da federação junto à Caixa Econômica Federal; (ii) demora na realização de licitação da obra bem sucedida pelos entes da federação; (iii) apresentação de projetos e orçamento deficientes pelas unidades federativas ao Depen/MJ e à Caixa Econômica Federal; (iv) alteração dos gestores e técnicos estaduais e distrital, em função das eleições de 2014; (v) falta de recursos financeiros estaduais e distrital para os Contratos de repasse celebrados; (vi) equipe técnica inadequada dos entes federados para acompanhamento de contratos de repasse e fiscalização de obras.

273. Usando o “Quadro 1 - Distribuição de Recursos Federais x *Deficit* de Vagas” fornecido pelo órgão (peça 76, p. 11), verificamos que existe uma grande variação de investimento por *deficit* de vaga, que vai de R\$2.350,00/*deficit* (Maranhão) até R\$32.209,23/*deficit* (Tocantins). Ou seja, uma diferença de 1.270% nos recursos por *deficit* de vaga. Portanto, subsiste o achado de auditoria que apontou má distribuição de recursos em relação ao *deficit* de vagas nos entes federativos.

274. Verificou-se, ainda, que a **Informação n. 8/2016/SISDEPEN/GAB DEPENDEN/DEPENDEN** (peça 76) apresentada a este Tribunal não traz nenhuma medida concreta sendo adotada pelo Depen para a retomada das obras paralisadas, e de acordo com a resposta existem 35 obras que se encontram na situação "Obra Paralisada" no PNASP, e as visitas ainda não haviam se iniciado na data da resposta (30/03/2016).

275. Em relação ao estudo visando mitigar paralisação de obras, a resposta não traz nenhuma medida a ser adotada pelo Depen e apenas informa que o órgão ainda “estuda a possibilidade de interlocução” com as unidades federativas conveniadas.

276. Informa o gestor que por força do Contrato 49/2015, a avaliação do projeto básico é realizada pela CEF. Todavia, o Depen olvidou que na qualidade de unidade gestora de recursos orçamentários da União, permanece como responsável final pelo bom e regular uso dos recursos a ela destinados.

277. O Depen também não esclarece como a sua assistência técnica promoveu a divulgação e o incentivo necessários para que as unidades federativas aderissem aos projetos padrões de cadeia pública. Constataram-se falhas na assistência técnicas às unidades federativas, que deveriam receber apoio nas fases de licitação, contratação e gestão das obras, nos termos da Lei de Execuções Penais.

278. Verificaram-se também falhas na assistência técnica aos entes federativos visando o cumprimento das exigências contidas na Portaria Depen n. 522/2011 relativas à documentação exigida para aprovação de propostas de obras, resultando em 13 reprovações, cancelamentos ou distratos, perfazendo 15% do total de obras.

279. Foi identificado sobrepreço nas obras das Cadeias Públicas localizadas em São Paulo, e apesar do contrato firmado pelo Depen com a Caixa atribuindo a esta a aprovação dos orçamentos, deve ser lembrado que o Depen é o responsável final pela lisura dos atos de gestão no uso de recursos a ele destinado no orçamento da União, e, portanto, cabe ao Depen adotar medidas saneadoras quanto ao possível sobrepreço no orçamento das Cadeias Públicas de São Paulo.

280. Quanto à grande quantidade de obras com atrasos, a resposta do Depen não traz nenhuma medida concreta a ser adotada. Conforme já havia informado o órgão em manifestação relativa ao Relatório Preliminar de Auditoria, o seu corpo técnico é extremamente reduzido (peça 63, p. 14), uma vez que a Coordenação de Engenharia e Arquitetura conta, atualmente, com apenas dois engenheiros civis e três servidores administrativos, o que pode tornar inexecutável o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional por carência de pessoal alocado nesse trabalho.

281. Quanto aos projetos nos quais não estavam assegurados o fornecimento de água e energia, foi apenas informado que estava se considerando, para o futuro, efetuar prévia avaliação *in loco* dos terrenos juntamente com técnicos da Caixa, deixando de informar a adoção de qualquer medida concreta para os casos já existentes.

282. Em relação à capacidade técnica-gerencial da entidade conveniente, o órgão informou que faria aferição prévia mediante a observação do número de obras concluídas em relação ao número de obras contratadas. Contudo, o gestor deixou de considerar a fragilidade dos dados disponíveis, devido à paralisação do INFOPEN antes do SISDEPEN entrar em operação.

283. Verificou-se possível falha de gestão na manutenção do Relatório Nacional de Construções com Investimentos Federais do Depen devido à (i) ausência da fonte de dados, e (ii) ausência de informação sobre quem está fornecendo os dados de andamento das obras, se o ente federativo, a Caixa ou o Depen.

284. Por fim, verificou-se que as justificativas invocadas pelo Depen para a baixa utilização dos projetos-padrão de cadeias públicas revelam deficiências nestes. O órgão aduziu que diversos Estados se abstiveram de usar o referido projeto em razão da pequena quantidade de vagas, o que revela que o Depen elaborou o projeto sem levar em consideração as reais necessidades das unidades federativas.

285. Dessa maneira, o projeto revela-se deficiente, uma vez que seu possível impacto positivo na melhoria do andamento do programa mostrou-se ineficaz.

286. Vale lembrar que um projeto-padrão flexível facilitaria a sua adoção pela mandatária da União ao trazer maior facilidade para a licitação e execução das obras.

RESUMO DAS RESPOSTAS DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

287. O **Ofício CEF nº 0494/2016/COPAC/GEATO, de 31/5/2016** (peça 86), em resposta ao Ofício n. 127/2016/SeinfraUrbana (peça 71) esclarece que o relatório de auditoria aponta vários itens do sistema de preços de obras públicas da Companhia Paulista de Obras e Serviços – CPOS, do Estado de São Paulo, que foram acolhidos pela Caixa em detrimento do SINAPI, sem as justificativas circunstanciadas no Parecer PA GIGOV PP 196/14#00 (Presidente Prudente, 27/8/2014), mesmo quando o Sinapi trazia custos aplicáveis, a exemplo de peças em concreto (armado e ciclópico).

288. A equipe de auditoria verificou que o montante de sobrepço identificado se concentra principalmente em itens orçamentários relacionados ao terreno (limpeza, escavação, perfuração, plantio de grama) e às estruturas (formas, concreto usinado, placas/pilares/vigas em concreto armado pré-moldado e impermeabilização), serviços sem características especiais que justificassem preços unitários acima dos patamares de mercado.

289. Além disso, a equipe informou que alguns itens orçamentários não foram analisados pela falta de equivalentes no Sinapi, o que não significa que não possam ser reavaliados pelo Depen e pela Caixa Econômica Federal, a fim de levantar oportunidade de economicidade. É o caso do serviço de “mobiliário em concreto armado pré-moldado – fck = 40 Mpa”, que consta com preço unitário de R\$ 2.356,14/m³ no orçamento-padrão. Tendo em vista a grande similaridade da execução do serviço com a do primeiro item da curva ABC (placas/vigas/pilares em concreto armado), o preço estabelecido como paradigma poderia ser aplicado, no caso em R\$ 2.265,32/m³.

290. Em outros itens, as composições paradigmáticas provieram diretamente do SINAPI, conforme curva ABC constante dos autos, a qual foi elaborada com o auxílio do Sistema de Auditoria de Orçamento-SAO (peça 35).

291. Esse valor foi calculado por meio do Método da Limitação dos Preços Unitários Ajustados (MLPUA), o qual desconsidera a diminuição proveniente de eventuais **subpreços** no valor final calculado, pois o orçamento analisado não se referia a um contrato celebrado, mas sim a projetos que servirão de base para futuras licitações.

292. Caso fosse adotado o Método de Limitação do Preço Global (MLPG), ou seja, considerando os **subpreços** (descontos) detectados, ainda assim o valor do sobrepreço existiria, mas seria reduzido para R\$ 919.436,35. Contudo esse método não deve ser aplicado ao presente caso concreto, pois aqui se trata de um orçamento relacionado a um processo licitatório e não a um contrato já firmado. Em vista disso, a jurisprudência do TCU dispõe que é mais adequado a utilização do MLPUA (cf. Acórdãos 2.319/2009-TCU-Plenário, 3.650/2013-TCU-Plenário, 2.677/2015-TCU-2ª Câmara).

293. Verifica-se que o sobrepreço calculado pelo método MLPG, isto é, considerando os abatimentos devidos pelos subpreços, é de relativa baixa materialidade. Portanto, essa irregularidade pode vir a ser elidida quando do procedimento licitatório.

294. Ademais, segundo dispõe os Acórdãos 2.984/2013, 1.078/2012, 3.133/2010, todos do Plenário, é obrigação dos gestores públicos atender ao princípio constitucional da economicidade e, ao elaborar um orçamento de obras públicas, executar pesquisas de mercado para cada um dos serviços mais relevantes da obra, considerando os ganhos de escala que não são captados

adequadamente pelos referenciais oficiais de preço estabelecidos pelas sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, desde 2003, e atualmente referendados pelo Decreto 7.983/2013.

295. Isso porque, conforme disposto no item 9.3.1 do Acórdão 2.984/2013-TCU-Plenário, a elaboração de pesquisas específicas de preços de insumos e serviços de engenharia se justificam “em virtude de o SINAPI não levar em conta adequadamente os ganhos de escala, ignorando as possibilidades de significativas reduções nos custos de fornecimento de materiais e equipamentos adquiridos em grandes quantidades, oriundas de negociações diretas com fabricantes ou grandes revendedores”.

296. Convém ressaltar que, o orçamento analisado se refere a onze obras localizadas no estado de São Paulo incluídas no PNASP que seguem o mesmo projeto arquitetônico. Por essa razão, o impacto do sobrepreço identificado no programa é de R\$ 33.793.290,96 cabendo à Caixa verificar possível sobrepreço no orçamento das cadeias públicas de S. Paulo.

297. Entende-se que essa situação afronta a legislação, consubstanciada no art. 3º do Decreto 7.983/2013, e a jurisprudência do TCU, mormente os Acórdãos 496/2004-2ª Câmara, e 546/2008, 2.029/2008, 1.620/2012, 1.704/2007 e 3.272/2011, todos do Plenário.

298. Em sua manifestação, o gestor salienta que a descrição dos serviços que compõe o orçamento em questão foi realizada conforme descrição utilizada pela Companhia Paulista de Obras e Serviços - CPOS, cabendo à Caixa analisar os custos propostos com base nas referências previstas na legislação vigente, e ressalta que quando do acatamento de composições de preços de sistema de referência que não o SINAPI ou SICRO, por inexistência ou inadequação destes, foram adotadas integralmente essas como verdadeiras, inclusive os preços dos insumos ali indicados. Segundo o gestor, a Caixa não faz alteração de tais preços substituindo-se por preço de insumos existentes no SINAPI, seja este menor ou maior, e ressalta que este procedimento seria aderente à leitura do Art. 6º do Decreto nº 7.983/2013, que indica a utilização dos dados existentes em sistema específico instituído para o setor.

299. Informa o gestor que os levantamentos básicos de engenharia, tais como topografia e sondagem, são da responsabilidade do tomador. Contudo, para conferir celeridade ao processo, e em homenagem ao princípio da eficiência preconizada no art. 37 da Constituição Federal, a assinatura de contrato de repasse deveria ser precedida de aprovação prévia do projeto, observando-se os requisitos mínimos previstos na Resolução nº 09, de 18/11/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, que preveem requisitos de conforto, funcionalidade, infraestrutura, pois se as deficiências do projeto forem verificadas somente após a assinatura do contrato de repasse, como quer o gestor, poderá ocorrer a suspensão da transferência do recurso e a necessidade de voltar ao início do processo, comprometendo sobremaneira a efetividade do programa.

300. Vale destacar que o Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário também estipula a necessidade de prévia aprovação do projeto básico da obra pela Mandatária da União antes da licitação da obra.

301. No caso concreto da cadeia pública de Anápolis-GO, 90% da obra está pronta e a Caixa informa que a “etapa atual de obra não permite aferir se tal condicionante será cumprido”. As obras de infraestrutura tais como água, luz, telefone, esgoto e lixo podem demandar um tempo bastante longo para execução das obras ou fornecimento de equipamento. Tendo em vista o elevado custo de rede de CFTV, alarme e segurança eletrônica, esses itens deveriam ser incluídos no projeto básico de modo a assegurar recursos federais e assim garantir a sua instalação ao final da obra, mesmo que a sua aquisição ocorra em separado.

302. Do exame dos documentos anexados pela Caixa no **Ofício CEF nº 0553/2016/COPAC/GEATO, de 13/6/2016** (peça 87), visando comprovar a preocupação com a infraestrutura necessária ao bom funcionamento da cadeia pública de Anápolis-GO, verifica-se que se tratam de compromissos preliminares de entes do governo do Estado de Goiás.

303. Nos ofícios emitidos pela Saneago (peça 87, p. 9), e pela Celg (peça 87, p. 8) não foi apresentado nenhum anteprojeto de engenharia, estimativa pormenorizada de custo da obra, prazo de execução, e nem foi emitida nota de empenho ou outro documento válido para assegurar que o

orçamento comporte a despesa, o que coloca em risco a efetividade do fornecimento de água e energia na data de entrega das obras.

304. Outrossim, o gestor afirma que o projeto básico não precisa prever o fornecimento de móveis de escritório, colchões e equipamentos de limpeza. Verifica-se que essa alegação não pode ser acolhida, pois, embora não se pretenda que a aquisição de mobiliário seja contratada no mesmo objeto que a execução da obra, o que afrontaria a lei 8.666/1993, é fato que o fornecimento de mobiliário é essencial para o funcionamento do estabelecimento prisional o qual deve atender a requisitos mínimos de conforto, funcionalidade e infraestrutura, conforme prevê a Resolução nº 09, de 18/11/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP.

305. Nesse contexto, ficou evidenciado que o Depen não logrou êxito em demonstrar que destina esforços para viabilizar a completa funcionalidade das cadeias públicas construídas no PNASP, por meio de aquisições de mobiliário e outros equipamentos essenciais para que a unidade entre em operação.

306. Ainda em relação à Cadeia Pública de Anápolis/GO, infere-se que os atrasos na referida obra seriam menores se o monitoramento por CFTV estivesse incluído no projeto básico, em consonância com o item 2, Anexo IV da Resolução DEPEN 09/2011, que exige preferência na inclusão deste item, assim como deveriam ser incluídos no projeto básico os estudos geofísicos para definir a localização de poço profundo para abastecimento de água, e de edificação para proteger transformadores de alta tensão.

307. A aprovação de projetos de cadeias públicas sem os itens essenciais ao bom funcionamento da unidade, tais como monitoramento eletrônico com CFTV, móveis e equipamentos de cozinha compromete a efetividade do PNASP, pois em caso de pendência insanável será necessário novo processo licitatório para aquisição dos itens não obrigatórios mas essenciais, ocasionando atraso no programa e até grave prejuízo à segurança prisional, conforme se verificou em recentes conflitos ocorridos em diversas penitenciárias do país no início de 2017, cabendo ao Depen incentivar os Tomadores a incluir esses itens no projeto básico.

308. Quanto aos estudos geofísicos para localização de poço profundo, cabe à Caixa exigir do Tomador a execução de sondagens de solo, topografia e outros itens de engenharia essenciais para a execução das obras e bom funcionamento da unidade prisional.

CONCLUSÃO

309. Da análise técnica das respostas apresentadas pelo Depen e pela Caixa às oitivas emanadas deste Tribunal, concluiu-se que procedem os seguintes achados de auditoria verificados durante a Fiscalização de Orientação Centralizada, ocorrida entre os dias 22/8/2014 e 27/3/2015, tendo por objetivo auditar a expansão da infraestrutura do sistema prisional:

- a) Baixa execução física e financeira do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional;
- b) Não atingimento de metas constantes do Plano Plurianual 2012-2015 para o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional e inadequação na forma de cálculo e aferição adotada pelo Depen;
- c) A política pública de ampliação de vagas no sistema carcerário não atende com prioridade os locais de maior *deficit*;
- d) Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, identificado nas obras das Cadeias Públicas localizadas em São Paulo;
- e) A obra paralisada [Araçoiaba/PE] está sendo deteriorada por intempéries;
- f) Deficiências nos levantamentos que fundamentam a elaboração dos projetos básico/executivo;
- g) Projeto básico deficiente ou desatualizado;
- h) Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços;
- i) Deficiências nas assistências técnica e financeira prestada pelo Depen às unidades federativas.

311. Em relação às **falhas de gestão** incorridas pelo **Departamento Penitenciário**

Nacional-Depen e Caixa Econômica Federal na consecução do Plano Nacional de Apoio ao Sistema Prisional-PNASP, no âmbito do PPA 2012-2015, considerando-se que a SecexDefesa, unidade técnica deste Tribunal incumbida da clientela do Depen está executando trabalho de grande envergadura relacionado ao sistema prisional brasileiro, alvitra-se **encaminhar cópia do Relatório, Voto e Acórdão que vier ser proferido** àquela Unidade Técnica, a fim de que adote as providências que julgar necessárias quanto às seguintes conclusões alcançadas a partir das análises das oitivas feitas nestes autos:

- a) Quanto às discrepâncias nos dados estatísticos verificados pela auditoria o esclarecimento prestado pelo Depen deixou de especificar (i) quais as cadeias públicas foram desativadas; (ii) quais estados têm dificuldade em diferenciar presos definitivos de presos provisórios; (iii) quais os estabelecimentos prisionais que não separam presos provisórios dos definitivos; (iv) quais os estados têm dificuldade em estipular o quantitativo de vagas necessárias devido a problemas de gestão, o que dificulta aferir o cumprimento das metas do PNASP e adotar medidas mitigadoras.
- b) Em relação à alocação de recursos do PNASP, observou-se grande discrepância na proporção de recursos por *deficit* de vagas entre os entes federativos sem explicação plausível, o que significa ausência de critérios na concessão dos recursos, contrariando o disposto no § 3º, art. 2º da Portaria Depen nº 522/2011.
- c) Em relação ao Sistema de Informação do Departamento Penitenciário Nacional- SISDEPEN verificou-se (i) atraso na implantação do Sistema que deveria entrar em operação 365 dias depois da publicação da Lei n. 12.714/2012, publicada no DOU em 17/9/2012; (ii) ausência de contratação da estrutura necessária aos ambientes de homologação e produção do Sistema; (iii) atraso na implantação de módulo de acompanhamento de obras no Sistema (iv) desativação do sistema INFOPEN antes mesmo da entrada em operação do sistema substituto SISDEPEN, o que dificulta o acompanhamento do *deficit* de vagas em cadeias públicas.
- d) Possível falha de gestão na manutenção do Relatório Nacional de Construções com Investimentos Federais devido à (i) ausência da fonte de dados; (ii) ausência de informação sobre quem está fornecendo os dados de andamento das obras, se o ente federativo, a Caixa ou o Depen; (iii) dados se afiguram insuficientes para detectar problemas que não sejam a situação de obra, tais como a paralisação de processos antes da licitação, o andamento de processos licitatórios, e a não entrada em operação de unidade já concluída, o que dificulta a adoção de medidas mitigadoras.
- e) Quanto à baixa execução de obras, haja visto o Relatório Nacional de Construções com Investimentos Federais encontrado na página do Depen na Internet, de dezembro de 2016, informando que cerca de 90,2% das obras do programa ainda não haviam sido iniciadas ou, apresentavam avanço físico inferior a 30% ou, estavam paralisadas, o esclarecimento do Depen atribuiu os atrasos a diversos fatores, tais como (i) baixa capacidade técnico-gerencial para executar o contrato; (ii) equipe técnica inadequada; (iii) contingenciamento de recursos estaduais de contrapartida; (iv) cancelamento de contratos; (v) demora na aprovação das propostas pelos entes da federação junto à Caixa Econômica Federal; (vi) demora na realização de licitação; (vii) apresentação de projetos e orçamento deficientes pelas unidades federativas ao Depen/MJ e à Caixa Econômica Federal, e; (viii) falta de recursos financeiros de contrapartida, sem especificar quais entes federados se encontravam nessas situações, o que dificulta a adoção de medidas mitigadoras, caracterizando possível falha de gestão do Depen.
- f) Quanto à meta do PNASP de criação de 42.500 vagas no PPA 2012-2015, verificou-se que nenhuma vaga adicional foi criada no período, mas tão somente foram contratadas obras a serem entregues até o final de 2018, quando o programa previa a entrega até 2015.
- g) Quanto à assistência técnica aos entes federados prevista no art. 72, incisos III e IV, da Lei 7.210/1984 (Lei de Execução Penal), que deveriam receber apoio na licitação, contratação e gestão das obras, visando assegurar a consecução do PNASP, o Depen esclarece que no futuro pretende (i) identificar os principais riscos de paralisação de obras, (ii) realizar visitas, interlocução, e capacitação de servidores estaduais com foco em gestão e gerenciamento de obras públicas, (iii) avaliar a capacidade técnico-gerencial dos tomadores, e (iv) desenvolver sistema de informações gerenciais de obras públicas, sem, todavia, apresentar um plano de ação nesse sentido.

- h) Falhas na assistência técnica aos entes federados quanto às exigências para aprovação de propostas de obras o que resultou em 13 reprovações, cancelamentos ou distratos.
- i) Em relação à fiscalização do sistema prisional (em consonância com o inciso II, art. 72, da Lei 7.210/1984), o Depen informou ter realizado fiscalização *in loco* das obras, mas deixou de especificar as medidas concretas efetuadas, por meio de (i) ata das reuniões com os entes federados, (ii) avaliação do resultado alcançado com os encontros e, (iii) programação anual das visitas, o que dificulta a sua fiscalização do sistema prisional.
- j) Em relação à baixa adoção dos projetos padronizados de unidades prisionais, o Depen informou ter incentivado as unidades federativas (em consonância com o art. 72, incisos III e IV, da Lei 7.210/1984) para que adotassem os padrões construtivos, mas deixou de especificar ações nesse sentido.

312. Da análise das respostas apresentadas pelo **Departamento Penitenciário Nacional-DEPEN**, sugere-se **dar ciência** ao órgão acerca das seguintes impropriedades para adoção de medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, de modo a assegurar o cumprimento do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional-PNASP:

- a) O Contrato de Repasse nº 1003.875-47/2013, para construção do CDP PACAEMBU I, não observou o princípio da economicidade e deixou de efetuar pesquisas de mercado dos serviços mais relevantes da obra a exemplo de terreno (limpeza, escavação, perfuração, plantio de grama) e às estruturas (formas, concreto usinado, placas/pilares/vigas em concreto armado pré-moldado e impermeabilização), deixando de considerar os ganhos de escala que não são captados adequadamente pelos referenciais oficiais de preço, o que afronta o disposto no art. 3º do Decreto 7.983/2013, e Acórdãos 496/2004-2ª Câmara, e 546/2008, 2.029/2008, 1.620/2012, 1.704/2007 e 3.272/2011, todos do Plenário do TCU.
- b) Diversos itens do sistema de referência de preços da Companhia Paulista de Obras e Serviços-CPOS, foram acolhidos sem as justificativas circunstanciadas no Parecer PA GIGOV PP 196/14#00 (Presidente Prudente, 27/8/2014), mesmo quando o Sinapi trazia custos aplicáveis por semelhança a exemplo dos itens 49.14.06, 05.10.08, 46.05.06, 46.08.07, 46.08.10, 54.01.22, 46.08.08, 11.18.02, 46.05.05, identificado no Contrato de Repasse nº 1003.875-47/2013, o que afronta o disposto no art. 3º do Decreto 7.983/2013 e Acórdão 3.272/2011-TCU-Plenário.
- c) Ausência de aferição prévia dos terrenos destinados à construção de cadeias públicas (a exemplo da distância de 73 km das Cadeias Públicas de Araçaioba/PE, processo TC 002.959/2015-1) quanto “a distância entre o estabelecimento penal a ser construído e a malha urbana do município” e “a facilidade de acesso, a presteza das comunicações e a conveniência socioeconômica, ou seja, o aproveitamento dos serviços básicos e de comunicação existentes (meios de transportes, rede de distribuição de água, de energia e serviço de esgoto etc.) e das reservas disponíveis (hídricas, vegetais, minerais etc.), bem como as peculiaridades do entorno”, o que afronta o disposto no item 3.2 da Resolução nº 9, de 18/11/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e no item 3.3 da mesma norma, respectivamente.
- d) Ausência no projeto básico de itens essenciais para o funcionamento da unidade prisional (a exemplo das Cadeias Públicas de Araçaioba/PE, processo TC 002.959/2015-1, e; da Cadeia Pública de Anápolis/GO, processo TC 004.345/2015-0) como “aquisição de equipamentos, tais como os de cozinha, lavanderia, panificação, segurança, saúde e outros industriais, que podem fazer parte do objeto para convênio de obras civis”, inclusive sistemas de vigilância eletrônica, observando os requisitos mínimos de “conforto e segurança”, o que afronta o disposto na Resolução nº 9, de 18/11/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, especialmente em seus anexos II e IV, e no princípio da eficiência preconizado no art. 37 da Constituição Federal, que apesar de não serem considerados itens obrigatórios no projeto básico, podem impedir que a unidade prisional entre em operação, comprometendo as metas do PNASP.
- e) Ausência no projeto básico de itens como topografia e sondagem do solo (topografia nas obras das Cadeias Públicas de Araçaioba-PE, processo TC 002.959/2015-1; rede de alta tensão e estudo geofísico para definir local de perfuração de poço profundo para abastecimento de água, na obra de

Cadeia Pública de Anápolis/GO, processo TC 004.345/2015-0), o que afronta o disposto nos §§ 1º e 2º, art. 9º e anexo da Portaria Depen nº 522/2011, e item 3.4, anexo II, da Resolução nº 9, de 18/11/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, e ainda ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, Acórdão TCU 2.099/2011-Plenário e Súmula TCU 261/2010.

f) Em relação ao investimento em infraestrutura para fornecimento de energia elétrica, abastecimento de água, saneamento básico, telefonia, construção de acesso pavimentado, e outras obras externas previstas no anexo da Portaria Depen nº 522/2011, verificou-se (a exemplo da Cadeia Pública de Anápolis/GO, processo TC 004.345/2015-0) ausência de nota de empenho ou outro documento hábil para assegurar os recursos próprios para completar a execução do objeto, o que afronta ao disposto no inciso V, art. 55, c/c *caput* do art. 62 e inciso VII, §1º, do art. 116 da Lei 8.666/1993.

312. Outrossim, com base nas respostas apresentadas pela **Caixa Econômica Federal**, cabe **dar ciência** à entidade que, na qualidade de mandatária da União, adote medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, de modo a assegurar o cumprimento do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional-PNASP:

a) O Contrato de Repasse nº 1003.875-47/2013, para construção do CDP PACAEMBU I, não observou o princípio da economicidade e deixou de efetuar pesquisas de mercado dos serviços mais relevantes da obra a exemplo de terreno (limpeza, escavação, perfuração, plantio de grama) e às estruturas (formas, concreto usinado, placas/pilares/vigas em concreto armado pré-moldado e impermeabilização), deixando de considerar os ganhos de escala que não são captados adequadamente pelos referenciais oficiais de preço, o que afronta o disposto no art. 3º do Decreto 7.983/2013, e Acórdãos 496/2004-2ª Câmara, e 546/2008, 2.029/2008, 1.620/2012, 1.704/2007 e 3.272/2011, todos do Plenário do TCU.

b) Diversos itens do sistema de referência de preços da Companhia Paulista de Obras e Serviços-CPOS, foram acolhidos sem as justificativas circunstanciadas no Parecer PA GIGOV PP 196/14#00 (Presidente Prudente, 27/8/2014), mesmo quando o Sinapi trazia custos aplicáveis por semelhança a exemplo dos itens 49.14.06, 05.10.08, 46.05.06, 46.08.07, 46.08.10, 54.01.22, 46.08.08, 11.18.02, 46.05.05, o que afronta o disposto no art. 3º do Decreto 7.983/2013 e no Acórdão 3.272/2011-TCU-Plenário.

c) O Relatório Mensal de Acompanhamento de Obras da Caixa referente ao PNASP não permite a identificação de causas de paralisação de obra e empreendimentos e dificulta o exercício do controle social, o que afronta o princípio da transparência da Administração Pública.

d) Ausência de diagnóstico e mitigação das dificuldades de execução de obras pelos entes federados, visto que o Relatório Nacional de Construções com Investimentos Federais do Depen, em dezembro de 2016 informava que cerca de 90,2% das obras do programa ainda não haviam sido iniciadas ou, apresentavam avanço físico inferior a 30% ou, estavam paralisadas, “cabendo à Caixa Econômica Federal o acompanhamento e as providências necessárias para o fiel cumprimento do objeto pactuado”, o que afronta o disposto no *caput* do art. 14 da Resolução Depen 522/2011.

e) Ausência de aferição prévia dos terrenos destinados à construção de cadeias públicas (a exemplo da distância de 73 km das Cadeias Públicas de Araçaioba/PE, processo TC 002.959/2015-1) quanto “a distância entre o estabelecimento penal a ser construído e a malha urbana do município” e “a facilidade de acesso, a presteza das comunicações e a conveniência socioeconômica, ou seja, o aproveitamento dos serviços básicos e de comunicação existentes (meios de transportes, rede de distribuição de água, de energia e serviço de esgoto etc.) e das reservas disponíveis (hídricas, vegetais, minerais etc.), bem como as peculiaridades do entorno”, o que afronta o disposto no item 3.2 da Resolução nº 9, de 18/11/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e no item 3.3 da mesma norma, respectivamente.

f) Ausência no projeto básico de itens como topografia e sondagem do solo (topografia nas obras das Cadeias Públicas de Araçaioba-PE, processo TC 002.959/2015-1; rede de alta tensão e estudo geofísico para definir local de perfuração de poço profundo para abastecimento de água, na obra de Cadeia Pública de Anápolis/GO, processo TC 004.345/2015-0), o que afronta o disposto nos §§ 1º

e 2º, art. 9º e anexo da Portaria Depen nº 522/2011, e item 3.4, anexo II, da Resolução nº 9, de 18/11/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, e ainda ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, Acórdão TCU 2.099/2011-Plenário e Súmula TCU 261/2010.

g) Em relação ao investimento em infraestrutura para fornecimento de energia elétrica, abastecimento de água, saneamento básico, telefonia, construção de acesso pavimentado, e outras obras externas previstas no anexo da Portaria Depen nº 522/2011, verificou-se (a exemplo da Cadeia Pública de Anápolis/GO, processo TC 004.345/2015-0) ausência de nota de empenho ou outro documento hábil para assegurar os recursos próprios para completar a execução do objeto, o que afronta ao disposto no inciso V, art. 55, c/c *caput* do art. 62 e inciso VII, §1º, do art. 116 da Lei 8.666/1993.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

313. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I – Em relação às possíveis falhas de gestão incorridas pelo Departamento Penitenciário Nacional-Depen e Caixa Econômica Federal na consecução do Plano Nacional de Apoio ao Sistema Prisional-PNASP, no âmbito do PPA 2012-2015, **enviar cópia da deliberação que vier a ser proferida nos presentes autos, acompanhada de relatório e voto a SecexDefesa** da Secretaria deste Tribunal, sobretudo no tocante às seguintes conclusões alcançadas, para as providências que essa unidade técnica julgar necessárias:

a) Quanto às discrepâncias nos dados estatísticos verificados pela auditoria o esclarecimento prestado pelo Depen deixou de especificar (i) quais as cadeias públicas foram desativadas; (ii) quais estados têm dificuldade em diferenciar presos definitivos de presos provisórios; (iii) quais os estabelecimentos prisionais que não separam presos provisórios dos definitivos; (iv) quais os estados têm dificuldade em estipular o quantitativo de vagas necessárias devido a problemas de gestão, o que dificulta aferir o cumprimento das metas do PNASP e adotar medidas mitigadoras.

b) Em relação à alocação de recursos do PNASP, observou-se grande discrepância na proporção de recursos por deficit de vagas entre os entes federativos sem explicação plausível, o que significa ausência de critérios na concessão dos recursos, contrariando o disposto no § 3º, art. 2º da Portaria Depen nº 522/2011.

c) Em relação ao Sistema de Informação do Departamento Penitenciário Nacional- SISDEPEN verificou-se (i) atraso na implantação do Sistema que deveria entrar em operação 365 dias depois da publicação da Lei n. 12.714/2012, publicada no DOU em 17/9/2012; (ii) ausência de contratação da estrutura necessária aos ambientes de homologação e produção do Sistema; (iii) atraso na implantação de módulo de acompanhamento de obras no Sistema (iv) desativação do sistema INFOPEN antes mesmo da entrada em operação do sistema substituto SISDEPEN, o que dificulta o acompanhamento do *deficit* de vagas em cadeias públicas.

d) Possível falha de gestão na manutenção do Relatório Nacional de Construções com Investimentos Federais devido à (i) ausência da fonte de dados; (ii) ausência de informação sobre quem está fornecendo os dados de andamento das obras, se o ente federativo, a Caixa ou o Depen; (iii) dados se afiguram insuficientes para detectar problemas que não sejam a situação de obra, tais como a paralisação de processos antes da licitação, o andamento de processos licitatórios, e a não entrada em operação de unidade já concluída, o que dificulta a adoção de medidas mitigadoras.

e) Quanto à baixa execução de obras, haja visto o Relatório Nacional de Construções com Investimentos Federais encontrado na página do Depen na Internet, de dezembro de 2016, informando que cerca de 90,2% das obras do programa ainda não haviam sido iniciadas ou, apresentavam avanço físico inferior a 30% ou, estavam paralisadas, o esclarecimento do Depen atribuiu os atrasos a diversos fatores, tais como (i) baixa capacidade técnico-gerencial para executar o contrato; (ii) equipe técnica inadequada; (iii) contingenciamento de recursos estaduais de contrapartida; (iv) cancelamento de contratos; (v) demora na aprovação das propostas pelos entes da federação junto à Caixa Econômica Federal; (vi) demora na realização de licitação; (vii) apresentação de projetos e orçamento deficientes pelas unidades federativas ao Depen/MJ e à Caixa Econômica Federal, e; (viii) falta de recursos financeiros de contrapartida, sem especificar quais

entes federados se encontravam nessas situações, o que dificulta a adoção de medidas mitigadoras, caracterizando possível falha de gestão do Depen.

f) Quanto à meta do PNASP de criação de 42.500 vagas no PPA 2012-2015, verificou-se que nenhuma vaga adicional foi criada no período, mas tão somente foram contratadas obras a serem entregues até o final de 2018, quando o programa previa a entrega até 2015.

g) Quanto à assistência técnica aos entes federados prevista no art. 72, incisos III e IV, da Lei 7.210/1984 (Lei de Execução Penal), que deveriam receber apoio na licitação, contratação e gestão das obras, visando assegurar a consecução do PNASP, o Depen esclarece que no futuro pretende (i) identificar os principais riscos de paralisação de obras, (ii) realizar visitas, interlocução, e capacitação de servidores estaduais com foco em gestão e gerenciamento de obras públicas, (iii) avaliar a capacidade técnico-gerencial dos tomadores, e (iv) desenvolver sistema de informações gerencias de obras públicas, sem, todavia, apresentar um plano de ação nesse sentido.

h) Falhas na assistência técnica aos entes federados quanto às exigências para aprovação de propostas de obras o que resultou em 13 reprovações, cancelamentos ou distratos.

i) Em relação à fiscalização do sistema prisional (em consonância com o inciso II, art. 72, da Lei 7.210/1984), o Depen informou ter realizado fiscalização *in loco* das obras mas deixou de especificar as medidas concretas efetuadas, por meio de (i) ata das reuniões com os entes federados, (ii) avaliação do resultado alcançado com os encontros e, (iii) programação anual das visitas, o que dificulta a sua fiscalização do sistema prisional.

j) Em relação à baixa adoção dos projetos padronizados de unidades prisionais, o Depen informou ter incentivado as unidades federativas (em consonância com o art. 72, incisos III e IV, da Lei 7.210/1984) para que adotassem os padrões construtivos, mas deixou de especificar ações nesse sentido.

II - Com fulcro no inciso II, art. 250 do Regimento Interno do TCU, **dar ciência** ao **Departamento Penitenciário Nacional** sobre as falhas abaixo arroladas para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, de modo a assegurar o cumprimento do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional-PNASP.

a) O Contrato de Repasse nº 1003.875-47/2013, para construção do CDP PACAEMBU I, não observou o princípio da economicidade e deixou de efetuar pesquisas de mercado dos serviços mais relevantes da obra a exemplo de terreno (limpeza, escavação, perfuração, plantio de grama) e às estruturas (formas, concreto usinado, placas/pilares/vigas em concreto armado pré-moldado e impermeabilização), deixando de considerar os ganhos de escala que não são captados adequadamente pelos referenciais oficiais de preço, o que afronta o disposto no art. 3º do Decreto 7.983/2013, e Acórdãos 496/2004-2ª Câmara, e 546/2008, 2.029/2008, 1.620/2012, 1.704/2007 e 3.272/2011, todos do Plenário do TCU.

b) Diversos itens do sistema de referência de preços da Companhia Paulista de Obras e Serviços-CPOS, foram acolhidos sem as justificativas circunstanciadas no Parecer PA GIGOV PP 196/14#00 (Presidente Prudente, 27/8/2014), mesmo quando o Sinapi trazia custos aplicáveis por semelhança a exemplo dos itens 49.14.06, 05.10.08, 46.05.06, 46.08.07, 46.08.10, 54.01.22, 46.08.08, 11.18.02, 46.05.05, identificado no Contrato de Repasse nº 1003.875-47/2013, o que afronta o disposto no art. 3º do Decreto 7.983/2013 e Acórdão 3.272/2011-TCU-Plenário.

c) Ausência de avaliação prévia dos terrenos destinados à construção de cadeias públicas (a exemplo da distância de 73 km das Cadeias Públicas de Araçaioba/PE, processo TC 002.959/2015-1) quanto “a distância entre o estabelecimento penal a ser construído e a malha urbana do município” e “a facilidade de acesso, a presteza das comunicações e a conveniência socioeconômica, ou seja, o aproveitamento dos serviços básicos e de comunicação existentes (meios de transportes, rede de distribuição de água, de energia e serviço de esgoto etc.) e das reservas disponíveis (hídricas, vegetais, minerais etc.), bem como as peculiaridades do entorno”, o que afronta o disposto no item 3.2 da Resolução nº 9, de 18/11/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e no item 3.3 da mesma norma, respectivamente.

d) Ausência no projeto básico de itens essenciais para o funcionamento da unidade prisional (a exemplo das Cadeias Públicas de Araçaioba/PE, processo TC 002.959/2015-1, e; da Cadeia Pública de Anápolis/GO, processo TC 004.345/2015-0) como “aquisição de equipamentos, tais como os de cozinha, lavanderia, panificação, segurança, saúde e outros industriais, que poderão fazer parte do objeto para convênio de obras civis”, inclusive sistemas de vigilância eletrônica, observando os requisitos mínimos de “conforto e segurança”, o que afronta o disposto na Resolução nº 9, de 18/11/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, especialmente em seus anexos II e IV, e no princípio da eficiência preconizado no art. 37 da Constituição Federal, que apesar de não serem considerados itens obrigatórios no projeto básico, podem impedir que a unidade prisional entre em operação, comprometendo as metas do PNASP.

e) Ausência no projeto básico de itens como topografia e sondagem do solo (topografia nas obras das Cadeias Públicas de Araçaioba-PE, processo TC 002.959/2015-1; rede de alta tensão e estudo geofísico para definir local de perfuração de poço profundo para abastecimento de água, na obra de Cadeia Pública de Anápolis/GO, processo TC 004.345/2015-0), o que afronta o disposto nos §§ 1º e 2º, art. 9º e anexo da Portaria Depen nº 522/2011, e item 3.4, anexo II, da Resolução nº 9, de 18/11/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, e ainda ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, Acórdão TCU 2.099/2011-Plenário e Súmula TCU 261/2010.

f) Em relação ao investimento em infraestrutura para fornecimento de energia elétrica, abastecimento de água, saneamento básico, telefonia, construção de acesso pavimentado, e outras obras externas previstas no anexo da Portaria Depen nº 522/2011, verificou-se (a exemplo da Cadeia Pública de Anápolis/GO, processo TC 004.345/2015-0) ausência de nota de empenho ou outro documento hábil para assegurar os recursos próprios para completar a execução do objeto, o que afronta ao disposto no inciso V, art. 55, *c/c caput* do art. 62 e inciso VII, §1º, do art. 116 da Lei 8.666/1993.

III – Com fulcro no inciso II, art. 250 do Regimento Interno do TCU, **dar ciência à Caixa Econômica Federal** sobre as falhas abaixo arroladas para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, de modo a assegurar o cumprimento do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional-PNASP.

a) O Contrato de Repasse nº 1003.875-47/2013, para construção do CDP PACAEMBU I, não observou o princípio da economicidade e deixou de efetuar pesquisas de mercado dos serviços mais relevantes da obra a exemplo de terreno (limpeza, escavação, perfuração, plantio de grama) e às estruturas (formas, concreto usinado, placas/pilares/vigas em concreto armado pré-moldado e impermeabilização), deixando de considerar os ganhos de escala que não são captados adequadamente pelos referenciais oficiais de preço, o que afronta o disposto no art. 3º do Decreto 7.983/2013, e Acórdãos 496/2004-2ª Câmara, e 546/2008, 2.029/2008, 1.620/2012, 1.704/2007 e 3.272/2011, todos do Plenário do TCU.

b) Diversos itens do sistema de referência de preços da Companhia Paulista de Obras e Serviços-CPOS, foram acolhidos sem as justificativas circunstanciadas no Parecer PA GIGOV PP 196/14#00 (Presidente Prudente, 27/8/2014), mesmo quando o Sinapi trazia custos aplicáveis por semelhança a exemplo dos itens 49.14.06, 05.10.08, 46.05.06, 46.08.07, 46.08.10, 54.01.22, 46.08.08, 11.18.02, 46.05.05, o que afronta o disposto no art. 3º do Decreto 7.983/2013 e no Acórdão 3.272/2011-TCU-Plenário.

c) O Relatório Mensal de Acompanhamento de Obras da Caixa referente ao PNASP não permite a identificação de causas de paralisação de obra e empreendimentos e dificulta o exercício do controle social, o que afronta o princípio da transparência da Administração Pública.

d) Ausência de diagnóstico e mitigação das dificuldades de execução de obras pelos entes federados, visto que o Relatório Nacional de Construções com Investimentos Federais do Depen, em dezembro de 2016 informava que cerca de 90,2% das obras do programa ainda não haviam sido iniciadas ou, apresentavam avanço físico inferior a 30% ou, estavam paralisadas, “cabendo à Caixa Econômica Federal o acompanhamento e as providências necessárias para o fiel cumprimento do objeto pactuado”, o que afronta o disposto no *caput* do art. 14 da Resolução Depen 522/2011.

e) Ausência de aferição prévia dos terrenos destinados à construção de cadeias públicas (a exemplo da distância de 73 km das Cadeias Públicas de Araçaioba/PE, processo TC 002.959/2015-1) quanto “a distância entre o estabelecimento penal a ser construído e a malha urbana do município” e “a facilidade de acesso, a presteza das comunicações e a conveniência socioeconômica, ou seja, o aproveitamento dos serviços básicos e de comunicação existentes (meios de transportes, rede de distribuição de água, de energia e serviço de esgoto etc.) e das reservas disponíveis (hídricas, vegetais, minerais etc.), bem como as peculiaridades do entorno”, o que afronta o disposto no item 3.2 da Resolução nº 9, de 18/11/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e no item 3.3 da mesma norma, respectivamente.

f) Ausência no projeto básico de itens como topografia e sondagem do solo (topografia nas obras das Cadeias Públicas de Araçaioba-PE, processo TC 002.959/2015-1; rede de alta tensão e estudo geofísico para definir local de perfuração de poço profundo para abastecimento de água, na obra de Cadeia Pública de Anápolis/GO, processo TC 004.345/2015-0), o que afronta o disposto nos §§ 1º e 2º, art. 9º e anexo da Portaria Depen nº 522/2011, e item 3.4, anexo II, da Resolução nº 9, de 18/11/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, e ainda ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, Acórdão TCU 2.099/2011-Plenário e Súmula TCU 261/2010.

g) Em relação ao investimento em infraestrutura para fornecimento de energia elétrica, abastecimento de água, saneamento básico, telefonia, construção de acesso pavimentado, e outras obras externas previstas no anexo da Portaria Depen nº 522/2011, verificou-se (a exemplo da Cadeia Pública de Anápolis/GO, processo TC 004.345/2015-0) ausência de nota de empenho ou outro documento hábil para assegurar os recursos próprios para completar a execução do objeto, o que afronta ao disposto no inciso V, art. 55, c/c *caput* do art. 62 e inciso VII, §1º, do art. 116 da Lei 8.666/1993.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de fiscalizações realizadas no Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e na Caixa Econômica Federal (CEF/MF), entre 22/8/2014 e 27/3/2015, que tiveram por objetivo verificar a expansão da infraestrutura do sistema prisional, no que diz respeito às obras executadas pelos governos estaduais com a utilização de recursos próprios e federais.

2. Foram auditadas as obras implantadas em Anápolis/GO (004.345/2015-0) e Recife/PE (TC 002.959/2015-1), além dos projetos padrão previstos para o Estado de São Paulo, sendo os resultados consolidados neste processo.

3. Em suma, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana) identificou as seguintes constatações:

- i) baixa execução física e financeira do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional;
- ii) não atingimento de metas constantes do Plano Plurianual 2012-2015 para o programa e inadequação na forma de cálculo e aferição dos resultados adotada pelo Depen;
- iii) não atendimento, com prioridade, dos locais com maior déficit pela política pública de ampliação de vagas no sistema carcerário;
- iv) deficiências nas assistências técnica e financeira prestada pelo Depen às unidades federativas;
- v) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado identificado no edital relativo às onze obras de cadeias públicas localizadas em São Paulo (11 x R\$ 3.072.117,36 = R\$ 33.793.290,96);
- vi) deficiências nos levantamentos que fundamentam a elaboração dos projetos básico/executivo;
- vii) projeto básico deficiente ou desatualizado;
- viii) existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços; e
- ix) deterioração por intempéries e vandalismo da obra de Araçaioba-PE que está paralisada.

4. Inicialmente, determinei que fosse realizada a oitiva do Departamento Penitenciário Nacional e da Caixa Econômica Federal sobre os mencionados indícios de irregularidade (peça 66). Suas manifestações foram analisadas na derradeira instrução da unidade técnica que concluiu pela confirmação dos achados.

5. Com relação aos quatro primeiros deles, atinentes a falhas de gestão, a SeinfraUrbana propôs trata-los no âmbito de trabalho (TC 003.673/2017-0) que vem sendo realizado pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa), unidade do TCU que tem em sua clientela o Depen. Quanto às demais falhas, sugeri dar ciência das irregularidades identificadas ao Depen e à CEF, além de comunicar à SecexDefesa para subsídio aos trabalhos daquela secretaria.

6. Informo que acompanho quase que integralmente as propostas da unidade técnica e adoto suas análises como minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a tecer.

7. O Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional foi inserido no PPA 2012-2015 para amenizar a precária situação dos presídios brasileiros, agravada este ano pelas rebeliões e massacres ocorridos em Manaus, Boa Vista e Rio Grande do Norte. Por meio da reestruturação e construção de

unidades prisionais intenta-se aumentar o número de vagas disponíveis e assim reduzir a superlotação dos presídios, um dos muitos problemas verificados.

8. Consoante constatado na auditoria, o programa não tem obtido os resultados esperados e as metas estipuladas não foram alcançadas. Confirma esse fato o Relatório Nacional de Construções com Investimentos Federais – Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP), de 14/6/2017, disponível no sítio eletrônico do Depen (<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/construcao/construcao-acompanhe-de-perto>). De acordo com esse documento, até aquela data, nenhuma das obras havia sido concluída e nenhuma vaga adicional foi criada no sistema prisional brasileiro com a aplicação desses recursos.

9. Além disso, conforme dados obtidos no mesmo relatório, até junho desse ano, cerca de 51,61% das obras do programa estavam paralisadas ou ainda não haviam sido iniciadas ou apresentavam avanço físico inferior a 30%.

10. De acordo com o Depen, as principais causas para o não atingimento das metas podem ser resumidas em: (i) demora na aprovação das propostas pelos entes da federação junto à Caixa Econômica Federal; (ii) demora na conclusão de licitação da obra pelos entes da federação; (iii) apresentação de projetos e orçamento deficientes pelas unidades federativas ao Depen/MJ e à Caixa Econômica Federal; (iv) alteração dos gestores e técnicos estaduais e distrital, em função das eleições de 2014; (v) falta de recursos financeiros estaduais e distrital para os contratos de repasse celebrados; (vi) equipe técnica inadequada para acompanhamento de contratos de repasse e fiscalização de obras.

11. Penso que algumas dessas falhas poderiam ser mitigadas se os entes federativos fossem melhor assessorados nas fases de elaboração de projeto e licitação. A esse respeito, o Departamento afirma não possuir estrutura que o permita prestar assistência técnica e financeira às unidades federativas, ainda que tal auxílio esteja previsto no art. 72 da Lei de Execuções Penais (Lei 7.210 de 11/7/1984).

12. Ressalto ainda que, conforme apontou a unidade técnica, para a verificação do cumprimento das metas do programa, o governo considera que a vaga é criada com a assinatura dos termos de repasse e não quando ela é efetivamente gerada, com a conclusão do presídio e o início do funcionamento.

13. Sobre o não atendimento prioritário às unidades federativas com maior déficit de vagas no sistema carcerário, o Depen informou que priorizou a distribuição de recursos federais para os entes da federação em função do déficit de vagas informado no Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (InfoPen). Entretanto, devido a fatores alheios à vontade do órgão, a exemplo da desistência de participação de alguns estados e não aprovação de algumas propostas apresentadas, ao final do programa os recursos federais apresentavam uma distribuição desigual.

14. Contudo, consoante apurado pela equipe de auditoria, mesmo considerando as desistências e desaprovações, a distribuição mostra-se desigual. O investimento por déficit de vaga varia de R\$ 2.350,00 por vaga deficitária no Estado do Maranhão até R\$ 32.209,23 por vaga deficitária no Estado do Tocantins.

15. Em relação a essa e as demais questões atinentes à gestão do programa, acompanho entendimento da unidade técnica de que essas irregularidades poderão ser tratadas de forma mais aprofundada pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública, que o tem o Depen como unidade jurisdicionada.

16. No âmbito daquela unidade, dentre outros trabalhos, vem sendo realizado um amplo levantamento, em parceria com os tribunais de contas estaduais, com o objetivo de diagnosticar a atuação situação do sistema prisional e as ações que vêm sendo adotadas para mitigar os problemas detectados (TC 003.673/2017-0). A fiscalização é decorrente de comunicação levada ao plenário pela Ministra Ana Arraes, em fevereiro deste ano, após a crise ocorrida nos presídios.

17. Acerca dos indícios de sobrepreço apurados no projeto modelo que seria aplicado nas cadeias públicas localizadas em São Paulo, em respostas às oitivas realizadas, o Depen imputou à CEF a responsabilidade pela análise de preço, em função do Contrato 49/2015 assinado entre as entidades para a realização da avaliação dos orçamentos das obras. De fato, compete à Caixa Econômica Federal, como mandatária da União, a análise da compatibilidade dos custos unitários com os parâmetros de mercado.

18. Uma vez que tais projetos ainda se encontravam em processo de licitação, a unidade técnica propôs dar ciência das falhas apontadas ao Depen e à Caixa para que pudessem ser elididas antes que se materializassem como superfaturamento. Entretanto, em virtude de possível avanço no certame, sugiro determinar ao Depen que realize desde já o ajuste dos preços unitários do edital, em conformidade com os apontamentos do Tribunal e, se necessário, promova a repactuação dos preços unitários de contratos que eventualmente tenham sido celebrados com os vícios de sobrepreço detectados na presente fiscalização, informando ao Tribunal as providências adotadas.

19. A equipe de auditoria também verificou que o projeto-padrão fornecido pelo Depen foi elaborado sem sopesar parte das expectativas dos Estados e DF, os quais consideraram baixo o número de vagas nele estipuladas. Nesse ponto, inicialmente, louvo a iniciativa do Departamento, a qual intenta auxiliar tecnicamente os estados sem condições de realizar a elaboração dos próprios projetos. Sobre o mérito, acompanho a proposta da unidade técnica de dar ciência da falha verificada ao departamento para que haja a melhoria contínua do processo e sejam prevenidas ocorrências semelhantes.

20. Para os casos de obras paralisadas ou atrasadas, o Depen limitou-se a informar algumas medidas que poderão ser adotadas para superar os problemas, a exemplo da interlocução com os estados responsáveis. Não apresentou, contudo, nenhuma medida concreta que já tenha sido implementada.

21. Nesse ponto, destaco a situação das obras dos estabelecimentos prisionais de Araçoiaba/PE, as quais vêm sofrendo deterioração por intempéries e vandalismo, depois de paralisadas pela detecção de problemas nos levantamentos topográficos. Neste caso específico, a Caixa informou que solicitou ao tomador uma série de informações, tais como indicação da planta de locação e quantitativos de volumes de terraplanagem. Como as solicitações não foram adequadamente atendidas, a Caixa não desbloqueou os recursos. De acordo com a entidade, quando tais pendências técnicas forem sanadas, será realizada nova vistoria para verificar se houve evolução de obras e liberação do restante dos recursos.

22. Sem prejuízo das providências já adotadas pela entidade na condição de mandatária da União, acompanho proposta da SeinfraUrbana de dar ciência da falha havida anteriormente, visando evitar novas ocorrências, além de cientificar o Depen que lhe cabe exigir do conveniente que adote as providências necessárias à conservação dos serviços já executados.

23. Da mesma forma, acompanho as demais propostas sugeridas pela SeinfraUrbana de comunicar as falhas identificadas ao Depen e à Caixa, com ajustes de forma apenas.

Diante do exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de deliberação que ora trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de agosto de 2017.

Ministro VITAL DO RÊGO



Relator

ACÓRDÃO Nº 1672/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.748/2014-0.
- 1.1. Apensos: 002.959/2015-1; 035.825/2015-4; 004.345/2015-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria.
3. Responsáveis: Augusto Eduardo de Souza Rossini (063.997.338-80); Jorge Fontes Hereda (095.048.855-00); Miriam Aparecida Belchior (056.024.938-16); Renato Campos Pinto de Vitto (164.221.648-82).
4. Entidades: Caixa Econômica Federal; Departamento Penitenciário Nacional.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada no Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e na Caixa Econômica Federal (CEF/MF), com objetivo verificar a expansão da infraestrutura do sistema prisional;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Departamento Penitenciário Nacional que, se ainda não o fez, realize o ajuste dos preços unitários que estavam acima dos referenciais de mercado, constantes dos projetos padrão a serem utilizados nas obras das novas cadeias públicas do Estado de São Paulo e informe a este Tribunal, no prazo de 30 dias, as medidas adotadas;

9.1.1. para os contratos celebrados, apure a existência de prejuízos e promova a repactuação se for o caso, informando ao TCU no prazo de 60 dias as providências adotadas, acompanhada da relação de obras que já tenham contrato celebrado e as análises efetuadas em cada uma das obras que se enquadram nessa situação;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, de modo a assegurar o cumprimento do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP), dar ciência ao Departamento Penitenciário Nacional que:

9.2.1. a ausência de aferição prévia dos terrenos destinados à construção de cadeias públicas, a exemplo do ocorrido nas Cadeias Públicas de Araçoioba/PE (TC 002.959/2015-1), afronta o disposto no item 3.3 do anexo II da Resolução 9, de 18/11/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;

9.2.2. a ausência no projeto básico de itens essenciais para o funcionamento da unidade prisional, tais como equipamentos de cozinha, lavanderia, panificação, segurança, saúde e outros, os quais podem fazer parte do objeto para convênio de obras civis, além dos sistemas de vigilância eletrônica, a exemplo do ocorrido nas Cadeias Públicas de Araçoioba/PE (TC 002.959/2015-1) e de Anápolis/GO (TC 004.345/2015-0), afronta o disposto na Resolução 9, de 18/11/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, especialmente em seus anexos II e IV, e contraria o princípio da eficiência preconizado no art. 37 da Constituição Federal;

9.2.3. a ausência no projeto básico de itens como topografia e sondagem do solo, a exemplo do ocorrido nas obras das Cadeias Públicas de Araçoioba-PE (TC 002.959/2015-1), e de itens como rede de alta tensão e estudo geofísico para definir local de perfuração de poço profundo para abastecimento de água, a exemplo do ocorrido na obra de Cadeia Pública de Anápolis/GO (TC 004.345/2015-0), afronta o disposto no art. 9º, §§ 1º e 2º, e anexo da Portaria Depen 522/2011, e item

3.4, anexo II, da Resolução 9, de 18/11/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, e ainda ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, Acórdão 2.099/2011TCU-Plenário e Súmula TCU 261/2010;

9.2.4. a ausência de nota de empenho ou outro documento hábil que assegure os recursos próprios dos entes federais para concluir a execução do objeto, a exemplo dos necessários investimentos em infraestrutura para fornecimento de energia elétrica, abastecimento de água, saneamento básico, telefonia, construção de acesso pavimentado e outras obras externas previstas no anexo da Portaria Depen nº 522/2011, a exemplo do ocorrido na Cadeia Pública de Anápolis/GO (TC 004.345/2015-0), afronta ao disposto no art. 55, inciso V, *c/c caput* do art. 62 e art. 116, §1º, inciso VII, da Lei 8.666/1993;

9.2.5. o acolhimento, sem as devidas justificativas, de preços de outros sistemas referenciais mesmo quando o Sinapi disponibiliza serviços semelhantes, a exemplo do ocorrido no Contrato de Repasse nº 1003.875-47/2013, com relação aos itens 49.14.06, 05.10.08, 46.05.06, 46.08.07, 46.08.10, 54.01.22, 46.08.08, 11.18.02, 46.05.05 em que foram adotados os preços da Companhia Paulista de Obras e Serviços-CPOS, sem as justificativas circunstanciadas identificadas, afronta o disposto no art. 3º do Decreto 7.983/2013;

9.2.6. a não observância do princípio da economicidade nas contratações realizadas no âmbito dos contratos de repasse firmados no Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional afronta o disposto no art. 3º do Decreto 7.983/2013 e nos Acórdãos 546/2008, 2.029/2008, 1.620/2012, 1.704/2007 e 3.272/2011, todos do Plenário do TCU, devendo, sempre que possível e aplicável, ser efetuada pesquisa de mercado dos serviços mais relevantes da obra para que sejam considerados os ganhos de escala que não são captados adequadamente pelos referenciais oficiais de preço;

9.2.7. a ausência de providências para evitar a deterioração por intempéries e vandalismo das obras paralisadas, a exemplo do ocorrido nas nos estabelecimentos prisionais de Araçoiaba/PE, contraria o princípio da eficiência preconizado no art. 37 da Constituição Federal, cabendo ao Departamento exigir da conveniente ou contratada a adoção das medidas necessárias;

9.3. com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, de modo a assegurar o cumprimento do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP), dar ciência à Caixa Econômica Federal que:

9.3.1. o Relatório Mensal de Acompanhamento de Obras da Caixa referente ao PNASP não permite a identificação de causas de paralisação de obra e empreendimentos e dificulta o exercício do controle social, o que afronta o princípio da transparência da Administração Pública;

9.3.2. a ausência de diagnóstico e mitigação das dificuldades de execução de obras pelos entes federados, visto que o Relatório Nacional de Construções com Investimentos Federais do Depen, em dezembro de 2016 informava que cerca de 90,2% das obras do programa ainda não haviam sido iniciadas ou, apresentavam avanço físico inferior a 30% ou, estavam paralisadas, “cabendo à Caixa Econômica Federal o acompanhamento e as providências necessárias para o fiel cumprimento do objeto pactuado”, afronta o disposto no *caput* do art. 14 da Resolução Depen 522/2011;

9.3.3. a ausência de aferição prévia dos terrenos destinados à construção de cadeias públicas, a exemplo do ocorrido nas Cadeias Públicas de Araçoiaba/PE (TC 002.959/2015-1), afronta o disposto no item 3.3 do anexo II da Resolução 9, de 18/11/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e no item 3.3 da mesma norma, respectivamente;

9.3.4. a ausência no projeto básico de itens essenciais para o funcionamento da unidade prisional, tais como equipamentos de cozinha, lavanderia, panificação, segurança, saúde e outros, os quais podem fazer parte do objeto para convênio de obras civis, além dos sistemas de vigilância eletrônica, a exemplo do ocorrido nas Cadeias Públicas de Araçoiaba/PE (TC 002.959/2015-1) e de Anápolis/GO (TC 004.345/2015-0), afronta o disposto na Resolução 9, de 18/11/2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, especialmente em seus anexos II e IV, e contraria o princípio da eficiência preconizado no art. 37 da Constituição Federal.

9.3.5. a ausência de nota de empenho ou outro documento hábil que assegure os recursos próprios dos entes federais para concluir a execução do objeto, a exemplo dos necessários investimentos em infraestrutura para fornecimento de energia elétrica, abastecimento de água, saneamento básico, telefonia, construção de acesso pavimentado e outras obras externas previstas no anexo da Portaria Depen nº 522/2011, a exemplo do ocorrido na Cadeia Pública de Anápolis/GO (TC 004.345/2015-0), afronta ao disposto no art. 55, inciso V, *c/c caput* do art. 62 e art. 116, §1º, inciso VII, da Lei 8.666/1993;

9.3.6. o acolhimento, sem as devidas justificativa, de preços de outros sistemas referenciais mesmo quando o Sinapi disponibiliza serviços semelhantes, a exemplo do ocorrido no Contrato de Repasse nº 1003.875-47/2013, com relação aos itens 49.14.06, 05.10.08, 46.05.06, 46.08.07, 46.08.10, 54.01.22, 46.08.08, 11.18.02, 46.05.05 em que foram adotados os preços da Companhia Paulista de Obras e Serviços-CPOS, sem as justificativas circunstanciadas identificado, afronta o disposto no art. 3º do Decreto 7.983/2013 e no Acórdão 3.272/2011-TCU-Plenário;

9.3.7. a não observância do princípio da economicidade nas contratações realizadas no âmbito dos contratos de repasse firmados no Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional afronta o disposto no art. 3º do Decreto 7.983/2013 e nos Acórdãos 546/2008, 2.029/2008, 1.620/2012, 1.704/2007 e 3.272/2011, todos do Plenário do TCU, devendo, sempre que possível e aplicável, ser efetuada pesquisa de mercado dos serviços mais relevantes da obra para que sejam considerados os ganhos de escala que não são captados adequadamente pelos referenciais oficiais de preço;

9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e à Caixa Econômica Federal para ciência e adoção das providências necessárias.

10. Ata nº 29/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/8/2017 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1672-29/17-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício