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, sugeriu 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57718578.

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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57718578.

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 continua 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 convenente 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57718578.

Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57718578.