



Ministério Público da União
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional

RECOMENDAÇÃO Nº 5/2015

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, por intermédio da coordenação do Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional, no uso das atribuições constitucionais e legais:

CONSIDERANDO o art. 129, inciso II, da Constituição Federal, que dispõe ser função institucional do Ministério Público “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”;

CONSIDERANDO preceituar o art. 5º, II, alínea e, da Lei Complementar 75/93 incumbir ao Ministério Público zelar pela observância dos princípios constitucionais referentes à segurança pública;

CONSIDERANDO dispor o art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/1993, competir ao Ministério Público expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis;

CONSIDERANDO que as atribuições específicas do Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional (NCFSP) estão definidas no artigo 9º da Portaria Normativa nº 344-PGJ, de 22 de outubro de 2014, e que seus incisos XXVIII e XXIX incluem entre elas, respectivamente, “fiscalizar os procedimentos de abastecimento



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional - NCFSP

das cantinas bem como as contas referentes à movimentação de produtos e recursos” e “fiscalizar e acompanhar a aplicação de verbas do Fundo Penitenciário do Distrito Federal”;

CONSIDERANDO o contido neste Procedimento Administrativo nº 08190.085894/13-82, instaurado para acompanhar e verificar a regularidade da aplicação dos recursos do Fundo Penitenciário do Distrito Federal – FUNPDF;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar distrital nº 761/2008, criadora do Fundo Penitenciário do Distrito Federal – FUNPDF, incorporou ao patrimônio desse o acervo patrimonial móvel, bem como as rendas decorrentes da comercialização de produtos das cantinas ou estabelecimentos existentes, em funcionamento e administrados pelas unidades penais do Sistema Penitenciário do Distrito Federal (art. 3º, § 1º);

CONSIDERANDO que a Lei Complementar distrital nº 761/2008 estabeleceu, em seu art. 2º, inciso IV, constituírem receitas do FUNPDF, além de outras, as rendas decorrentes da venda de produtos das cantinas administradas pelo Conselho de Administração do FUNPDF;

CONSIDERANDO possuírem o Conselho de Administração e a Secretaria Executiva atribuições para gerenciamento do FUNPDF e, conseqüentemente, das cantinas atualmente existentes nos estabelecimentos prisionais do Distrito Federal, bem como todos os seus bens e rendas;

CONSIDERANDO dispor a Lei Complementar distrital nº 761/2008, em art. 7º, inciso VIII, que os recursos oriundos do FUNPDF destinam-se à manutenção das cantinas do sistema prisional, o que inclui a aquisição dos produtos a serem revendidos aos presos;



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional - NCFSP

CONSIDERANDO que os recursos destinados à aquisição dos produtos a serem revendidos nas cantinas do sistema prisional, assim como a renda auferida com esse comércio, relacionam-se, diretamente, com o FUNPDF e são, portanto, recursos públicos;

CONSIDERANDO ser aplicável o regime jurídico de direito público ao manejo de recursos públicos, com todos os seus consectários legais;

CONSIDERANDO que a Lei federal n. 8.666/93, ratificando a exigência já estabelecida no art. 37, inciso XXI, da CRFB, impõe a todos órgãos da Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas compras por meio de licitação pública, nos moldes prescritos pela lei federal;

CONSIDERANDO ter a licitação por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, assegurando aos particulares, que atendam às condições fixadas no instrumento convocatório, igualdade de condições para formulá-las;

CONSIDERANDO serem proibidos o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, conforme art. 167, incisos I e II, da CRFB;

CONSIDERANDO estabelecer a Lei federal nº 4.320/1964 normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional - NCFSP

CONSIDERANDO que o Decreto distrital nº 32.598/2010 aprovou as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal;

CONSIDERANDO o Regimento Interno do FUNPDF, aprovado pelo Decreto distrital nº 32.106/2010, que determina, na gestão dos recursos do Fundo Penitenciário, serem observadas as normas gerais de execução orçamentária e financeira, inclusive as relativas ao controle e prestação de contas;

CONSIDERANDO a edição do Decreto nº 16.109/1994 pelo Distrito Federal para disciplinar a administração e o controle dos seus bens patrimoniais, determinando que os bens adquiridos ou produzidos pelos órgãos da Administração do Distrito Federal serão incorporados como integrantes de seu acervo patrimonial (art. 2º);

CONSIDERANDO determinar o art. 13 da LEP que o estabelecimento prisional disporá de instalações e serviços que atendam aos presos nas suas necessidades pessoais, além de locais destinados à venda de produtos e objetos permitidos e não fornecidos pela Administração;

CONSIDERANDO dispor o art. 12 da LEP que a assistência material ao preso e ao internado consistirá no fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas;

CONSIDERANDO afirmar a Lei federal nº 8.987/1995, regulamentadora do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, que serviço público adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas;



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional - NCFSP

CONSIDERANDO que os agentes públicos responsáveis pela gestão do FUNPDF e das cantinas do sistema penitenciário não formalizam procedimento licitatório, muito menos de dispensa/inexigibilidade, adquirindo os produtos destinados ao abastecimento das cantinas dos presídios de forma direta, junto às empresas de gêneros alimentícios e atacadistas de sua escolha particular, consoante constatado no item 1.1.1.1 do Relatório de Auditoria Especial nº 03/2014-DISEG/CONAS/CONT-STC;

CONSIDERANDO serem as despesas com recursos públicos do FUNPDF, em especial a aquisição de produtos para comercialização nas cantinas do sistema prisional, realizadas sem: 1) prévia fixação na Lei Orçamentária Anual; 2) autorização do ordenador de despesas (Secretário Executivo do FUNPDF) e 3) emissão prévia de nota de empenho e sem procedimento regular de liquidação e de pagamento, conforme item 1.1.1.3 do Relatório de Auditoria Especial nº 03/2014-DISEG/CONAS/CONT-STC;

CONSIDERANDO não terem sido incorporados ao patrimônio do Distrito Federal diversos bens adquiridos com os recursos do FUNPDF, conforme apurado no item 1.1.1.2 do Relatório de Auditoria Especial nº 03/2014-DISEG/CONAS/CONT-STC;

CONSIDERANDO que os produtos comercializados nas cantinas do sistema prisional estão parcialmente em desacordo com o art. 13 da LEP, segundo o qual as cantinas deverão vender apenas produtos e objetos permitidos e não fornecidos pela Administração, nos termos do item 3.1.1.1 do Relatório de Auditoria Especial nº 03/2014-DISEG/CONAS/CONT-STC;

CONSIDERANDO que o item 2.3.1.3 do Relatório de Auditoria Especial nº 03/2014-DISEG/CONAS/CONT-STC apontou que cerca de 55% (cinquenta e



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional - NCFSP

cinco por cento) dos produtos investigados estavam com preços de revenda aos presos acima dos praticados no mercado local;

CONSIDERANDO que o Parecer Técnico nº 1026/2014 – DIPIN/MPDFT (fls. 591/616 deste procedimento), relata superfaturamento dos produtos revendidos nas cantinas aos presos, reclamação frequente de amigos e familiares dos presos (exemplificativamente fl. 543);

CONSIDERANDO haver grande quantidade de dinheiro em espécie circulando no interior das unidades prisionais, calculada em cerca de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) mensais pelo Departamento de Perícias Internas do MPDFT (Parecer Técnico nº 1026/2014 - fls. 591/616);

CONSIDERANDO que o item 1.2.1.5 do Relatório de Auditoria Especial nº 03/2014-DISEG/CONAS/CONT-STC identificou o ingresso de numerário nos estabelecimentos prisionais não utilizado na aquisição de produtos das cantinas, não sabendo a Administração Prisional indicar qual o destino real deste montante;

CONSIDERANDO que a grande quantidade de dinheiro em espécie circulando no interior das unidades prisionais sem que as autoridades administrativas competentes saibam qual o seu real destino viabiliza a existência do denominado “mercado negro”, com consequências danosas para a segurança e a estabilidade do sistema penitenciário;

CONSIDERANDO que o Relatório de Auditoria Especial nº 03/2014-DISEG/CONAS/CONT-STC constata, ainda, uma série de outras irregularidades nas cantinas do DF, principalmente no tocante ao efetivo controle da movimentação



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional - NCFSP

financeira e ao registro contábil das operações, a ensejar a malversação dos recursos públicos do FUNPDF;

CONSIDERANDO estabelecer o Decreto nº 32.106/2010, em seu art. 10, competir ao Conselho de Administração do FUNPDF: aprovar o plano de aplicação de recursos, a proposta orçamentária e a programação financeira do Fundo, bem como suas eventuais alterações; fiscalizar a correta aplicação dos recursos do Fundo; assim como estabelecer a política de preços dos produtos comercializados nos estabelecimentos penais do Distrito Federal;

CONSIDERANDO dispor o Decreto nº 32.106/2010, em seu art. 13, ter a Secretaria Executiva, órgão diretamente subordinado ao Conselho de Administração, responsável pela gestão orçamentária e financeira e pela execução das atividades do FUNPDF, as seguintes competências: autorizar as aquisições de material e a contratação de serviços julgados necessários pelo Conselho de Administração do Fundo, bem como a respectiva despesa, de acordo com os planos aprovados e a disponibilidade financeira do Fundo; controlar e zelar pelo patrimônio do Fundo; movimentar os recursos do Fundo, assinando todos os documentos e atos necessários à sua execução orçamentária e financeira; elaborar os programas e projetos a serem desenvolvidos pelo Fundo e submetê-los à aprovação do Conselho de Administração; controlar os documentos comprobatórios da receita e da aplicação de recursos do Fundo; assim como elaborar os demonstrativos e relatórios de gestão do Fundo, para apreciação pelo Conselho de Administração e fiscalização pelos órgãos competentes;

CONSIDERANDO preceituar o Decreto nº 32.106/2010, em seu art. 13, parágrafo único, que o Secretário Executivo desempenhará a função de ordenador de despesas do FUNPDF;



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional - NCFSP

CONSIDERANDO prever o Decreto nº 32.106/2010, em seu art. 14, que os membros do Conselho de Administração do FUNPDF são pessoalmente responsáveis por suas ações e omissões no trato de bens e valores públicos, estando sujeitos à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial no que tange, entre outros aspectos, à legalidade, legitimidade e economicidade da aplicação dos recursos e das renúncias de receitas do Fundo;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 10, *caput* e incisos VIII, IX, X, XI, e XVI, da Lei nº 8.429/92, constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º daquela Lei, e notadamente: frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-los indevidamente; ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; agir negligentemente no que diz respeito à conservação do patrimônio público; liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular; e facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 11, *caput* e incisos II e VI, da Lei nº 8.429/92, constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício; e deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional - NCFSP

RECOMENDA

I) Ao Subsecretário do Sistema Prisional do DF; ao **Presidente do Conselho de Administração do Fundo Penitenciário do DF**; ao **Secretário Executivo do Fundo Penitenciário do DF**; aos diretores das unidades prisionais e aos chefes dos Núcleos de Suprimentos (NUSUPS) dessas que, nas suas respectivas áreas de competência:

1) Adotem, imediatamente, as seguintes providências:

1.1) Definir, expressa e taxativamente quais são os itens incluídos na assistência material obrigatória a cargo do Estado, qual seja, relativos à alimentação, vestuário e higiene (art. 12 da LEP) e a periodicidade que serão fornecidos, assim como os passíveis de venda nas cantinas das unidades prisionais (art. 13 da LEP), **no prazo máximo de 60 (sessenta) dias**, impedindo o comércio de quaisquer outros itens nas referidas unidades;

1.2) **Instaurar**, no prazo máximo de 90 **(noventa) dias**, processo licitatório para a aquisição, junto aos fornecedores, dos produtos destinados à comercialização nas cantinas do sistema prisional, estabelecidos no item anterior, devendo ser **concluído** no prazo máximo de **180 (cento e oitenta) dias**, a contar da sua instauração;

1.3) Caso não seja possível instaurar imediatamente o procedimento licitatório do anterior e durante a vigência do prazo ali mencionado, caso se entenda ser aplicável o art. 24, inciso IV, da Lei federal nº 8.666/1993, **instaurar**, no prazo máximo de **7 (sete) dias**, processo de **dispensa de licitação**, para a aquisição, junto aos fornecedores,



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional - NCFSP

dos produtos destinados à comercialização nas cantinas do sistema prisional, devendo ser concluído no prazo máximo de 30 (trinta) dias, **salientando-se que o respectivo contrato administrativo deverá ter a vigência estritamente necessária para a conclusão do processo de licitação a que se refere o item subsequente;**

1.4) Obedecer ao disposto no art. 13, parágrafo único, do Decreto nº 32.106/2010, segundo o qual cabe ao **Secretário Executivo do FUNPDF** desempenhar a função de ordenador de despesas do Fundo Penitenciário;

1.5) **Observar as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal** (Decreto distrital nº 32.598/2010), assim como as **Normas Gerais de Direito Financeiro** (Lei federal nº 4.320/1964), para todas as despesas relativas ao FUNPDF, inclusive em relação às compras realizadas juntos aos fornecedores dos produtos que são comercializados nas cantinas do sistema prisional;

1.6) Adotar as providências cabíveis para que se faça inserir, na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2016, no tópico relativo ao FUNPDF, as estimativas de despesa com as cantinas do sistema penitenciário do DF;

1.6) **Incorporar ao acervo patrimonial do Distrito Federal** todos os bens permanentes e os não destinados à revenda adquiridos com as rendas auferidas com a comercialização de produtos nas cantinas do



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional - NCFSP

sistema prisional, assim como os adquiridos com os demais recursos do FUNPDF **no prazo máximo de 60 dias**;

1.7) Efetuar a venda dos produtos das cantinas pelo preço de aquisição;

1.9) Adotar todas as providências cabíveis para a completa resolução das irregularidades e ilicitudes constatadas pela Controladoria do DF no Relatório de Auditoria Especial nº 03/2014-DISEG/CONAS/CONT-STC;

Pela presente recomendação, as autoridades e servidores administrativos recomendados tomam plena ciência das irregularidades, ilicitudes e violações de direitos noticiadas acima.

Na esteira do exposto, eventual descumprimento desta recomendação poderá ensejar a responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Publique-se e encaminhe-se aos destinatários, com cópia à Excelentíssima Senhora Juíza de Direito titular da Vara de Execuções Penais do Distrito Federal.

Brasília/DF, 20 de março de 2015.