

RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO PLANO TÁTICO 2017

*APOIO À ESTRUTURAÇÃO DAS
INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA*



**MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 – Brasília-DF
cgu@cgu.gov.br

Wagner de Campos Rosário

Ministro Substituto da Transparência e Controladoria-Geral da União

José Marcelo Castro de Carvalho

Secretário-Executivo Substituto

Antônio Carlos Bezerra Leonel

Secretário Federal de Controle Interno

Gilberto Waller Junior

Ouvidor-Geral da União

Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega

Corregedor-Geral da União

Cláudia Taya

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Brasília, maio de 2018.

SUMÁRIO

I. HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DA CGU NA ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA	4
2. O ANO DE 2017	6
3. PERSPECTIVAS PARA 2018	7

I. HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DA CGU NA ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA

Ao longo dos últimos exercícios, em especial de 2013 a 2016, a CGU atuou fortemente por meio de ações descentralizadas, executadas por suas unidades regionais nos estados. Neste contexto, as principais ações realizadas estão relacionadas a políticas desempenhadas pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), unidades vinculadas ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). A seguir serão apresentados os principais trabalhos realizados no período, bem como os resultados alcançados.

Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN

Com o lançamento do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP) pelo Depen, em novembro de 2011, que tinha como meta inicial a geração de 42.500 vagas no sistema prisional, a CGU realizou um acompanhamento permanente da evolução do Programa, tendo efetuado diversas fiscalizações, além de participar ativamente do Grupo de Trabalho Coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, o qual foi criado para acompanhar o desenvolvimento do PNASP.

Já em 2013 a CGU realizou auditoria para avaliar a metodologia de construção de unidades prisionais utilizando módulos pré-fabricados, que era, naquele momento, a aposta do Depen para garantir maior agilidade na execução das obras. A auditoria realizada focou em aspectos de engenharia, avaliando as premissas técnicas utilizadas no Sistema Construtivo Penitenciário (Siscopen), adotado pela empresa Verdi Construções Ltda – CNPJ 03.928.516/0001-99 (também denominada Verdi Sistemas Construtivos S/A), a qual já havia sido contratada por diversas unidades da federação sem o devido processo licitatório. A auditoria realizada demonstrou, entre outras, a inexistência de inovação tecnológica e de boa relação entre custo/benefício no sistema Siscopen, a existência de sobrepreço em algumas composições de preço unitário e um percentual de Benefício e Despesas Indiretas (BDI) inadequado. Assim, com base no trabalho da CGU, o qual foi discutido em reunião com representantes do Depen e da Casa Civil da PR, o Departamento cancelou todas as obras do PNASP já contratadas para serem executadas pela citada empresa, permitindo sua substituição por projetos tradicionais, o que foi feito, gerando um benefício financeiro da ordem de R\$45 milhões.

Entre os exercícios de 2015 e 2016, considerando a baixa eficácia na entrega das obras programadas no PNASP, a CGU realizou avaliação extensiva que contou com a participação de 15 unidades regionais e que buscou identificar, sob a ótica dos 3 principais atores responsáveis pela condução de cada obra (gestor estadual, representante da Caixa Econômica Federal (CEF) no Estado e empresa contratada para execução da obra), os maiores entraves para o início da sua execução. Como resultado do trabalho foram apresentados, como principais entraves ao início das obras, o prazo excessivo entre a assinatura do contrato de repasse e a autorização para o início da obra, a alteração/inadequação do local de construção, a inadequação/incompletude dos projetos de engenharia, a existência de falhas nos editais de licitação e a mobilização social desfavorável. Além disso, verificou-se uma substancial diferença nos custos médios por vaga contratada nos Estados.

O acompanhamento da CGU na execução desse Programa demonstrou que os prazos previstos e as metas de geração de vagas no Sistema Prisional não foram atendidos, indicando baixa efetividade da política. Nada obstante, com base nos resultados obtidos, foram emitidas recomendações ao Depen, que sinalizou medidas como: a avaliação da possibilidade de implantação de novas regras de aceitabilidade

técnica de terrenos; a realização de contratação dos projetos complementares; e a revisão/melhoramento dos projetos de referência.

No segundo semestre de 2016, considerando a conclusão dos Jogos Olímpicos Rio 2016, a CGU realizou fiscalização que teve por objetivo a avaliação da efetividade do Legado dos Jogos Olímpicos para o Sistema Penitenciário Nacional. Isso porque o Depen, em parceria com a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE/MJSP), adquiriu os equipamentos de inspeção eletrônica utilizados nos Jogos Rio 2016 e, posteriormente, realizou a sua doação para as unidades da Federação. Ao todo foram doados 823 portais, 381 equipamentos de raio-X e 505 raquetes, totalizando um investimento de aproximadamente R\$ 44,6 milhões. Os principais resultados esperados com esse legado são a redução da necessidade de revistas pessoais e maior efetividade no controle de entrada de materiais e equipamentos nos presídios.

O escopo do trabalho da CGU compreendeu, além da verificação da entrega e conformidade dos aparelhos, a confirmação de sua instalação e adequado funcionamento e benefícios resultantes para cada unidade penal. As fiscalizações realizadas pelas equipes da CGU compreenderam visitas in loco a unidades penais de 24 estados da Federação (não puderam ser visitadas unidades penais dos estados de Amazonas, Maranhão e Pernambuco). Como resultado deste trabalho se verificou, dentre outras conclusões, que 94% dos equipamentos vistoriados foram entregues conforme a especificação, marca e modelo previstos, embora as raquetes, em sua maioria, não tenham sido entregues às unidades penais (encontravam-se no almoxarifado das Administrações Penitenciárias ou nas Secretarias de Justiça dos Estados). Quanto à instalação e desempenho dos equipamentos, verificou-se que em 1/3 dos presídios fiscalizados havia pelo menos um equipamento recebido não funcionando ou apresentando falhas. Ademais, em 61% das unidades fiscalizadas os funcionários foram devidamente instruídos quanto ao uso dos aparelhos doados e em 68% os gestores afirmaram que os equipamentos supriram as carências da unidade. Não obstante tais percentuais, 61% dos gestores das unidades visitadas afirmaram que os equipamentos auxiliaram mas não extinguiram as revistas pessoais.

Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP

Considerando a relevância e repercussão junto a estados e municípios de fronteira, sujeitos à entrada e saída de drogas, pessoas e mercadorias, influenciando diretamente na segurança pública em todo o país, a CGU realizou em 2015 um trabalho de avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da Estratégia Nacional em Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON).

A referida estratégia foi instituída pela Senasp com a finalidade de fortalecimento da atuação dos órgãos estaduais e municipais de segurança pública nas regiões de fronteira (polícias militares, civis, perícia, corpos de bombeiros militares, guardas municipais, etc). Até o encerramento do exercício de 2014 a Senasp havia descentralizado recursos da ordem de R\$ 342 milhões para, entre outros, a implantação de um sistema de radiocomunicação em 153 municípios prioritários na faixa de fronteira e o aparelhamento/reaparelhamento das instituições de segurança pública em atividade na faixa de fronteira. Como resultado do trabalho verificou-se a baixa execução por parte dos estados dos recursos repassados pela Senasp para a radiocomunicação/videomonitoramento, pois do total de recursos repassados apenas 28% haviam sido aplicados até 2015. Por outro lado, cerca de 80% dos recursos repassados para o reaparelhamento foram empenhados e executados pelos convenientes. Verificou-se também um dilatado prazo de vigência dos convênios devido a sucessivas prorrogações de vigência, fato que, segundo manifestação da Senasp, ocorreu devido a falhas estruturais dos convênios, que não reuniam as condições requeridas para adesão aos convênios em termos materiais e humanos.

Entre o segundo semestre de 2016 e o primeiro semestre de 2017 as equipes da CGU fiscalizaram 25 convênios em 10 estados da região de fronteira, com o objetivo de avaliar o cumprimento dos respectivos objetos. Os principais problemas encontrados relacionam-se a falhas na gestão patrimonial, morosidade na execução dos convênios, falhas na execução contratual e no procedimento licitatório, além da identificação de prejuízos potenciais da ordem de R\$760 mil. Para as situações mais graves foram emitidas recomendações à Senasp visando ao saneamento dos problemas apontados. Essas providências são monitoradas pela CGU.

2. O ANO DE 2017

Considerando os resultados dos trabalhos realizados nos exercícios anteriores, em especial das fiscalizações descentralizadas, que indicaram, de maneira geral, uma baixa capacidade de execução dos recursos nos estados e municípios, problemas pontuais e recorrentes de execução contratual, entre outros, a CGU optou em 2017 por focar seus esforços em uma abordagem mais centralizada, de avaliação das políticas públicas desempenhadas pelas unidades do MJSP.

O objetivo desta mudança de estratégia visa avaliar como essas políticas foram planejadas, a existência e adequabilidade de um marco regulatório, a existência de objetivos claros, a definição de atores e suas responsabilidades, as formas de monitoramento, a gestão de riscos e controles internos. Ou seja, uma avaliação da governança das políticas federais de apoio à atuação dos estados e municípios. O objetivo principal foi realizar avaliações que proporcionassem mudanças estruturais nos processos internos das unidades e, por conseguinte, que resultassem em mais efetividade das políticas executadas. Assim, a CGU selecionou para avaliação a Política de Reparelhamento da Senasp. Além disso, considerando a relevância da área que realiza as aquisições em cada unidade do MJSP, sobretudo quando se avalia os resultados dos trabalhos anteriores realizados e os problemas recorrentes encontrados, também foi executada em cada uma das principais unidades do Ministério uma avaliação da governança na gestão das suas aquisições. A seguir são apresentados, resumidamente, os dois trabalhos realizados.

Avaliação da Política de Reparelhamento da Senasp

A Política de Reparelhamento da Senasp se vincula à Ação Orçamentária de Apoio à Modernização das Instituições de Segurança Pública, a qual fomenta a implementação de projetos destinados à estruturação e modernização de órgãos e instituições de segurança pública federais, estaduais e guardas municipais. Em 2017 o montante de recursos previstos para esta Ação Orçamentária era de aproximadamente R\$437 milhões. O trabalho realizado pela CGU buscou avaliar a política com base em cinco elementos, a saber: Institucionalização, Planos e Objetivos, Coordenação e Coerência, Monitoramento e Avaliação, e Gestão de Riscos e Controles Internos. Para cada elemento avaliado foram realizadas análises de documentação e entrevistas com os gestores responsáveis e as seguintes conclusões foram alcançadas:

- Institucionalização: As atividades de reparablehamento possuem suporte formal, porém é necessário aperfeiçoar os padrões de execução existentes, bem como definir com clareza as funções das organizações e as responsabilidades dos atores envolvidos;
- Planos e Objetivos: As atividades de reparablehamento não possuem desdobramentos suficientemente construídos para, a partir da estratégia organizacional, permitir a operacionalização de ações que

estejam alinhadas aos resultados esperados;

- Coordenação e Coerência: Há necessidade de aperfeiçoar a forma de articulação existente entre os atores governamentais para que as atividades de reaparelhamento sejam desenvolvidas de maneira coordenada;
- Monitoramento e Avaliação: Os instrumentos para a execução das atividades de reaparelhamento não estão bem delimitados, o que inviabiliza a visualização clara de seus objetivos e afeta o adequado monitoramento e avaliação dos resultados da política;
- Gestão de Riscos e Controles Internos: O conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos existentes não possuem controles internos capazes de identificar e responder aos riscos de forma que seja assegurada a conformidade das ações e o alcance dos objetivos e metas da política.

Diante das conclusões apresentadas foram definidas, em conjunto com a unidade, recomendações para abordar os problemas encontrados, sendo que a Senasp finalizou e submeteu à CGU um Plano de Ação para fins de validação e acompanhamento.

Avaliação da Governança da Gestão das Aquisições nas Unidades do MJSP

O trabalho realizado teve por objetivo avaliar se a gestão realizada pelas unidades do MJSP na área de aquisições permitia a realização de aquisições estratégicas, eficazes e que atendessem aos preceitos legais. Foram selecionadas seis unidades do MJ, sendo que em três delas (Senasp, Depen e Secretaria Executiva do MJSP) os trabalhos foram finalizados ainda em 2017 e nas outras três (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e FUNAI) os trabalhos se encerraram em março/2018. Foram avaliados cinco aspectos da área de aquisições de cada unidade, a saber: a estratégia organizacional, o ambiente de controle, a gestão de riscos, os processos licitatórios e contratuais, e a estrutura de recursos humanos.

Os resultados trouxeram o nível de desenvolvimento da unidade em cada um dos aspectos avaliados e, de maneira geral demonstraram a necessidade de realização de melhorias em todos os aspectos analisados, notadamente na questão da gestão de riscos. Destaca-se, pelos resultados obtidos, a PRF, que alcançou um equilíbrio entre os quesitos avaliados, sendo dois deles em nível intermediário (gestão de riscos e processos licitatórios e contratuais) e os demais (estratégia organizacional, ambiente de controle e estrutura de recursos humanos) em nível avançado.

3. PERSPECTIVAS PARA 2018

Em 2018 a CGU está propondo realizar três grandes ações na área de Segurança Pública, a saber:

Avaliação da qualidade do gasto público nos repasses do Fundo Penitenciário Nacional

Com a alteração da Lei Complementar nº 79/1994 pelas Medidas Provisórias nº 755/2016 e 781/2017 (posteriormente convertida na Lei nº 13.500/2017), criou-se a sistemática de repasses de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) diretamente para os fundos penitenciários estaduais. Assim, com base nessa alteração, foram repassados, entre dezembro de 2016 e fevereiro de 2018, aproximadamente R\$ 1,8 bilhão, para que fossem aplicados na modernização e aprimoramento dos sistemas penitenciários estaduais. A CGU realizará, durante o exercício de 2018, fiscalizações in loco para avaliação da qualidade dos gastos realizados com os recursos repassados para cada Unidade da Federação. Assim, entre os itens a serem avaliados pode-se citar a verificação de planejamento prévio às aquisições, a possível ocorrência de sobrepreço/superfaturamento e a existência de previsão de recursos (humanos e orçamentários) para operação e manutenção dos objetos adquiridos/obras executadas. A partir dos resultados obtidos, pretende-se avaliar o cumprimento dos objetivos previstos na legislação.

Avaliação Transversal do Sistema Prisional

Será realizada uma avaliação dos arranjos institucionais das políticas públicas de promoção da cidadania no sistema prisional quanto às capacidades técnico-administrativas e político-relacional, notadamente nos setores da saúde, da educação e do trabalho, nos âmbitos federal e estadual.

Dentre os objetivos da auditoria, está previsto avaliar as capacidades constituídas, a atuação do Depen no planejamento e na coordenação da política nacional de serviços penais e a influência do arranjo institucional na eficácia das ações governamentais no âmbito penal. Visa-se, principalmente, avaliar a eficácia das políticas voltadas às condições de saúde, educação e trabalho dos presos de modo a possibilitar sua ressocialização após cumpridas as penas.

Mapeamento dos Objetos de Auditoria na Polícia Federal (PF) – viabilizando, segundo a IN CGU nº03/2017, o Plano de Auditoria Baseado em Riscos

Considerando a publicação da Portaria Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre Controles Internos, Gestão de Riscos e Governança no âmbito do Poder Executivo Federal, bem como a publicação da Instrução Normativa CGU nº 03/2017, que aprova o referencial técnico da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal, a CGU decidiu realizar em 2018 trabalho que tem por objetivo realizar o Mapeamento de Objetos de Auditoria da Polícia Federal (PF). A partir deste mapeamento, que tem por objeto uma avaliação baseada em riscos dos macroprocessos finalísticos da PF, a CGU terá insumos para direcionar, com base nos riscos mapeados, nos próximos três exercícios, suas fiscalizações, otimizando a alocação de recursos humanos e financeiros.

ANEXO

- I **Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2014 da Senasp**
2. **Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2014 da Senasp**
3. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão da Senasp**
4. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão do Depen**
5. **Relatório de Avaliação da Execução do Programa Nacional de Apoio ao sistema Prisional**
6. **Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2014 do Depen**
7. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão do DPRF**
8. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão da Senasp**
9. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão da Secretaria Executiva do MJ**
10. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão do DPF**
11. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão da Funai**
12. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão do Depen**