



# Parecer de Dirigente do Controle Interno

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

**Parecer:** 201504204

**Unidade Auditada:** Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN

**Ministério Supervisor:** Ministério da Justiça

**Município/UF:** Brasília/DF

**Exercício:** 2014

**Autoridade Supervisora:** José Eduardo Cardozo – Ministro de Estado da Justiça

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2014, da Unidade acima referida, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

No escopo do trabalho de Auditoria foram contemplados aspectos sobre a verificação da gestão da Ação de Governo relativa à construção e reforma de estabelecimentos penais, executada por meio de transferências voluntárias, do tipo contrato de repasse, com as Unidades da Federação e viabilizada pela intermediação da Caixa Econômica Federal – CEF; além da avaliação sobre a gestão de pessoas, no que tange, principalmente, sobre a observância da legislação de admissão, remuneração e folha de pagamento.

No que tange à avaliação da ação de governo, o DEPEN/MJ executa as políticas públicas ligadas ao Programa 2070 - Segurança Pública com Cidadania. As principais realizações da Unidade no exercício de 2014 correspondem à continuidade dos projetos firmados nos exercícios anteriores com as Unidades da Federação por meio do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional – PNASP, iniciado em dezembro de 2011, cuja meta é a construção de 45 mil vagas no sistema prisional, com investimento de R\$ 1,19 bilhão.

Em relação à gestão do DEPEN/MJ para apoio às Unidades da Federação na redução do déficit carcerário foram constatadas deficiências na contratação da CAIXA, como parceira da União, pela indefinição clara de padrões, periodicidade e valores unitários dos serviços prestados, bem como insuficiência na fiscalização das obras por parte da UJ, pela realização de baixo número de vistorias em relação ao quantitativo de obras contratadas. Constatou-se também a ausência de diagnóstico, relativo aos sistemas de gestão penitenciária dos Estados, necessário à construção e implantação do Sistema de Justiça Aplicada do Depen – Sisdepen.

A principal recomendação apresentada ao DEPEN para melhoria da gestão finalística foi a de estabelecer com os Estados o compromisso de encaminhamento periódico de informações sobre a evolução das obras (incluindo registro fotográfico, resultados de ensaios, etc). Para o aprimoramento do Sisdepen a recomendação foi no sentido de se elaborar o diagnóstico da realidade computacional dos Estados. Recomendou-se, ainda, ao DEPEN que promovesse os ajustes necessários na contratação da CAIXA.

Em relação à área de gestão administrativa, verificou-se a ausência de registro tempestivo dos atos de pessoal no SISAC e dos processos administrativos disciplinares instaurados no CGU-PAD, destacando que esta última falha tem sido recorrente na Unidade. Para tanto, foram expedidas recomendações com fins de instituir processos de trabalho adequados e suficientes para garantir os registros tempestivos dos procedimentos correicionais e dos atos de pessoal.

Em 2014, como prática positiva, cabe destacar que o DEPEN/MJ realizou o 1º Seminário de Engenharia e Arquitetura Prisional com o objetivo de aprimorar o conhecimento na área, no qual especialistas apresentaram boas práticas na edificação prisional, aspectos inovadores de aquisição (Regime Diferenciado de Contratação - RDC) e mecanismos de controle e auditoria em obras públicas.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 19 de agosto de 2015.

**ADRIANO AUGUSTO DE SOUZA**  
Diretor de Auditoria da Área Social - Substituto

# Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

**Certificado:** 201504204

**Unidade Auditada:** Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN

**Ministério supervisor:** Ministério da Justiça

**Município (UF):** Brasília/DF

**Exercício:** 2014

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2014 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Realização de baixo número de vistorias em relação ao quantitativo de obras contratadas. (item 1.1.3.2)

- Ausência de estudo ou diagnóstico relativo aos sistemas de gestão penitenciária e infraestrutura tecnológica dos Estados. (item 1.1.4.3)

- Deficiências na estipulação das obrigações em contrato de prestação de serviços firmado com a CAIXA. (item 1.1.5.1)

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.

Brasília (DF), 19 de agosto de 2015.

---

**MATHEUS BREDT DE MENEZES**  
Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Justiça e Segurança Pública

**ROL DE RESPONSÁVEIS**

**UNIDADE GESTORA:** 200333 - DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL - **GESTÃO:** 00001  
**DEPEN**

<b>NATUREZA DE RESPONSABILIDADE:</b> em conformidade com a IN TCU Nº 63/2010, art. 10		902 - MEMBRO DE DIRETORIA								
<b>AGENTE:</b>	GIOVANNA BONFANTE					<b>CPF:</b>	026.528.636-06			
<b>ENDEREÇO RESIDENCIAL:</b>	ALAMEDA DAS PRINCESAS 444 - BAIRRO SÃO LUÍS									
<b>MUNICÍPIO:</b>	BELO HORIZONTE	<b>CEP:</b>	31.275-180	<b>UF:</b>	MG	<b>TELEFONE:</b>	(31) 9985-6268	<b>FAX:</b>		
<b>CARGO OU FUNÇÃO:</b>	DIRETORA-EXECUTIVA DO DEPEN									
<b>DESIGNAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>EXONERAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>PERÍODO GESTÃO:</b>						
<b>Data:</b> 23/07/2014	<b>Ato/nº/ano</b> PORTARIA 557/2014	<b>Data:</b> 02/01/2015	<b>Ato/nº/ano</b> PORTARIA 1/2015	<b>Data início:</b> 23/07/2014	<b>À data fim:</b> 31/12/2014					

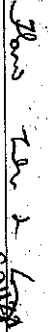
*Jhon Taka*  
 Encarregado de Assessoria  
 Flavio Teles de  
 Coordenador de Orçamento e Finanças  
 STNICGAD/DIREX/DEPEN/MI  
 Nº 1713850

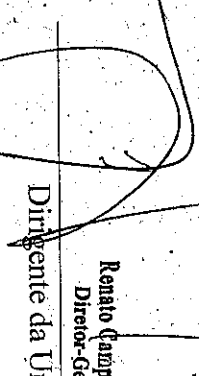
*[Assinatura]*  
 Renato Campos Pinto De Vito  
 Diretor-Geral do DEPEN  
 Dirigente da Unidade

## ROL DE RESPONSÁVEIS

UNIDADE GESTORA: 200333- DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL - DEPEN      GESTÃO: 00001

<b>NATUREZA DE RESPONSABILIDADE:</b> em conformidade com a IN TCU Nº 63/2010, art. 10		902 - MEMBRO DE DIRETORIA							
<b>AGENTE:</b>	JULIO CESAR BARRETO					<b>CPF:</b>	66212928568		
<b>ENDEREÇO RESIDENCIAL:</b>	RUA 37 SUL, LOTE 8, APT. 506, ÁGUAS CLARAS								
<b>MUNICÍPIO:</b>	BRASÍLIA	<b>CEP:</b>	71580-730	<b>UF:</b>	DF	<b>TELEFONE:</b>	(61) 9304-0043	<b>FAX:</b>	(61) 2025-3563
<b>CARGO OU FUNÇÃO:</b>	DIRETOR-EXECUTIVO DO DEPEN								
<b>DESIGNAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>EXONERAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>PERÍODO GESTÃO:</b>			<b>Data início:</b>	<b>À data fim:</b>	
<b>Data:</b> 11/02/2011	<b>Ato/nº/ano</b> PORTARIA 554/2011	<b>Data:</b> 14/07/2014	<b>Ato/nº/ano</b> PORTARIA 531/2014				01/01/2014	23/06/2014	

  
**Flavio Teodoro Sakuma**  
 Coordenador de Orçamento e Recursos  
 CCRIN/CCGAD/DIRX/DEPEN/MI  
 Matr. Nº 1173860

  
**Renato Campos Paiva De Vito**  
 Diretor-Geral do DEPEN  
 Dirigente da Unidade

**ROL DE RESPONSÁVEIS**

**UNIDADE GESTORA:** 200324 - DEPEN/DIRETORIA DE POLITICAS PENITENCIARIAS

**GESTÃO:** 00001

<b>NATUREZA DE RESPONSABILIDADE:</b> em conformidade com a IN IN TCU Nº 63/2010, art. 10		902 - MEMBRO DE DIRETORIA					CPF: 090.141.387-92		
<b>AGENTE:</b>		LUIZ FABRICIO VIEIRA NETO							
<b>ENDEREÇO RESIDENCIAL:</b>		SQN 112 BL. J APTO 201 ASA NORTE							
<b>MUNICÍPIO:</b>	BRASILIA	<b>CEP:</b>	72.000-00	<b>UF:</b>	DF	<b>TELEFONE:</b>	61 9155-1400	<b>FAX:</b>	
<b>CARGO OU FUNÇÃO:</b>		DIRETOR DE POLITICAS PENITENCIARIAS							
<b>DESIGNAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>EXONERAÇÃO:</b>		<b>DOCUMENTO:</b>	<b>PERÍODO GESTÃO:</b>				
<b>Data:</b> 22/12/2011	<b>Ato/nº/ano</b> PORTARIA 1.661/2011	<b>Data:</b> 11/07/2014		<b>Ato/nº/ano</b> PORTARIA 515/2014	<b>Data início:</b> 01/01/2014	<b>À data fim:</b> 09/06/2014			

Renato Campos Pinto De Vilto  
Diretor-Geral do DEPEN

Encarregado do Setor

Flavio Teles De  
Coordenador de Orçamento e Finanças  
SINCGAD/DIRKAD/DEPEN/MI  
Matr. Nº 1.173850

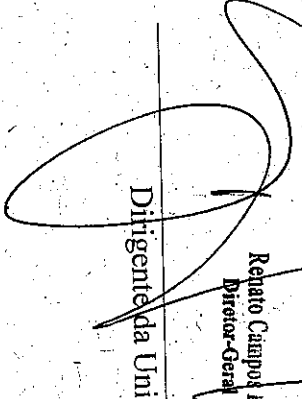
Dirigente da Unidade

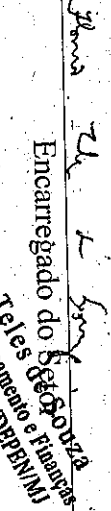
## ROL DE RESPONSÁVEIS

**UNIDADE GESTORA:** 200324 - DEPEN/ DIRETORIA DE POLITICAS PENITENCIARIAS

**GESTÃO:** 00001

<b>NATUREZA DE RESPONSABILIDADE:</b> em conformidade com a IN TCU Nº 63/2010, art. 10.		902 - MEMBRO DE DIRETORIA				CPF: 901.717.999-68				
<b>AGENTE:</b>	VALDIRENE DAUFEMBACK									
<b>ENDEREÇO RESIDENCIAL:</b>	SÔN 114 BLOCO A APTO 503									
<b>MUNICÍPIO:</b>	ASA NORTE	<b>CEP:</b>	70.764-010	<b>UF:</b>	DF	<b>TELEFONE:</b>	(61) 2025-9918	<b>FAX:</b>		
<b>CARGO OU FUNÇÃO:</b>	DIRETORA DE POLITICAS PENITENCIARIAS									
<b>DESIGNAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>EXONERAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>PERÍODO GESTÃO:</b>						
<b>Data:</b> 11/07/2014	Ato/nº/ano PORTARIA 516/2014	<b>Data:</b>	Ato/nº/ano	<b>Data início:</b> 11/07/2014	<b>À data fim:</b> 31/12/2014					

  
 Renato Campos Pires De Vitis  
 Diretor-Geral do DEPEN

  
 Encarregado do Departamento

Dirigente da Unidade

File no Tesouro de Orçamento e Finanças  
 SINCAGAD/DIREX/DEPEN/MJ  
 Matr. nº 173860

## ROL DE RESPONSÁVEIS

**UNIDADE GESTORA:** 200324 - DEPEN/DIRETORIA DE POLITICAS PENITENCIARIAS

**GESTÃO:** 00001

<b>NATUREZA DE RESPONSABILIDADE:</b> em conformidade com a IN TCU Nº 63/2010, art. 10		902 - MEMBRO DE DIRETORIA SUBSTITUTO						<b>CPF:</b> 578.748.751-68	
<b>AGENTE:</b>	CEZAR AUGUSTO MARANHÃO DOS SANTOS								
<b>ENDEREÇO RESIDENCIAL:</b>	QUADRA 103, LT 10, BL. B, APT. 303- ÁGUAS CLARAS								
<b>MUNICÍPIO:</b>	BRASILIA	<b>CEP:</b>	71.909-000	<b>UF:</b>	DF	<b>TELEFONE:</b>	61 9303-2146	<b>FAX:</b>	
<b>CARGO OU FUNÇÃO:</b>	COORDENADOR-GERAL DE POLITICAS PESQUISA E ANÁLISE DA INFORMAÇÃO								
<b>DESIGNAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>EXONERAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>PERÍODO GESTÃO:</b>					
<b>Data:</b> 06/01/2012	<b>Ato/nº/ano</b> PORTARIA 18/2012	<b>Data:</b>	<b>Ato/nº/ano</b>	<b>Data início:</b> 01/01/2014	<b>À data fim:</b> 31/12/2014				

*Flavio Teles de Souza*  
Encarregado do Setor

Coordenador de Orçamento e Finanças  
SINCAGAD/DIREX/DEPEN/M  
Matr. Nº 17.3850

*Regina Campos Pinto De Vito*  
Dirigente da Unidade

Regina Campos Pinto De Vito  
Diretor-Geral do DEPEN



## ROL DE RESPONSÁVEIS

**UNIDADE GESTORA:** 200323 – DIRETORIA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL

**GESTÃO:** 00001

<b>NATUREZA DE RESPONSABILIDADE:</b> em conformidade com a IN TCU Nº 63/2010, art. 10		902 – MEMBRO DE DIRETORIA				<b>CPF:</b> 157.472.476-20			
<b>AGENTE:</b>	ANTONIO BORGES FILHO								
<b>ENDEREÇO RESIDENCIAL:</b>	SHN Q 02 BLOCO J APARTAMENTO 612 – HOTEL GARVEY PARK HOTEL								
<b>MUNICÍPIO:</b>	ASA NORTE	<b>CEP:</b>	70.702-909	<b>UF:</b>	DF	<b>TELEFONE:</b>	(61) 2025-9946	<b>FAX:</b>	
<b>CARGO OU FUNÇÃO:</b>	DIRETOR DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL								
<b>DESIGNAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>EXONERAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>PERÍODO GESTÃO:</b>					
<b>Data:</b> 29/08/2014	<b>Ato/nº/ano:</b> PORTARIA 662/2014	<b>Data:</b>	<b>Ato/nº/ano:</b>	<b>Data início:</b> 29/08/2014	<b>A data fim:</b> 31/12/2014				

Renato Calypso Pinto De Vitis  
Diretor-Geral do DEPEN

Diligente da Unidade

Encarregado do Setor de Segurança  
Flavio Teles de Figueiredo  
Coordenador de Orçamento e Finanças  
FIN/CGAD/DIREX/DEPEN/INM  
Matr. Nº 1173850

**ROL DE RESPONSÁVEIS**

**UNIDADE GESTORA:** 200323 - DEPEN/DIRETORIA DO SISTEMA PENITENC  
FEDERAL

**GESTÃO:** 00001

<b>NATUREZA DE RESPONSABILIDADE:</b> em conformidade com a IN TCU Nº 63/2010, art. 10		902 - MEMBRO DE DIRETORIA								
<b>AGENTE:</b>	DOMINIQUE DE CASTRO OLIVEIRA					<b>CPF:</b>	856.436.961-34			
<b>ENDEREÇO RESIDENCIAL:</b>	SQS 403 BLOCO F APARTAMENTO 207									
<b>MUNICÍPIO:</b>	BRASILIA	<b>CEP:</b>	70.237-060	<b>UF:</b>	DF	<b>TELEFONE:</b>	2025-9946	<b>FAX:</b>		
<b>CARGO OU FUNÇÃO:</b>	DIRETORA DO SISTEMA PENITENCIARIO FEDERAL									
<b>DESIGNAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>EXONERAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>PERÍODO GESTÃO:</b>						
<b>Data:</b> 20/12/2013	<b>Ato/nº/ano</b> PORTARIA 937/2013	<b>Data:</b> 29/08/2014	<b>Ato/nº/ano</b> 661/2014	<b>Data início:</b> 01/01/2014	<b>A data fim:</b> 29/08/2014					

*Flavio Teles de Souza*  
Encarregado do Setor

*Roberto Campos*  
Dirigente da Unidade

**Flavio Teles de Souza**  
Coordenador de Orçamento e Finanças  
FIN/CAD/DIREX/DEPEN/MJ  
Matr. Nº 1773850

**Roberto Campos**  
Diretor-Geral do DEPEN

## ROL DE RESPONSÁVEIS

**UNIDADE GESTORA:** 200323 - DEPEN/DIRETORIA DO SISTEMA PENITENC. FEDERAL

**GESTÃO:** 00001

<b>NATUREZA DE RESPONSABILIDADE:</b> em conformidade com a IN TCU Nº 63/2010, art. 10		902 - MEMBRO DE DIRETORIA SUBSTITUTA						<b>CPF:</b> 913.587.520-87	
<b>AGENTE:</b>	DIANA CALAZANS MANN								
<b>ENDEREÇO RESIDENCIAL:</b>	AVENIDA IPIRANGA 8400 APTO 402 02 - BAIRRO INDEPENDÊNCIA								
<b>MUNICÍPIO:</b>	PORTO ALEGRE	<b>CEP:</b>	91.530-000	<b>UF:</b>	RS	<b>TELEFONE:</b>	(51) 9326-5811	<b>FAX:</b>	
<b>CARGO OU FUNÇÃO:</b>	COORDENADORA-GERAL DE INTEGRAÇÃO, CLASSIFICAÇÃO E REMOÇÃO								
<b>DESIGNAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>EXONERAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>PERÍODO GESTÃO:</b>					
<b>Data:</b> 10/02/2014	<b>Ato/nº/ano</b> PORTARIA 128/2014	<b>Data:</b> 23/09/2014	<b>Ato/nº/ano</b> 960/2014	<b>Data início:</b> 10/02/2014	<b>À data fim:</b> 25/09/2014				

Encarregado do Setor

Flavio Teles de Souza  
 Coordenador de Orçamento e Finanças  
 RINCGA/DIREX/DIRENIMI  
 Matr. Nº 1173650

Dirigente da Unidade

Renato Campos Pires de Vitis  
 Diretor-Geral do DEPEN

**ROL DE RESPONSÁVEIS**

**UNIDADE GESTORA:** 200323 – DIRETORIA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL

**GESTÃO:** 00001

<b>NATUREZA DE RESPONSABILIDADE:</b> em conformidade com a IN TCU Nº 63/2010, art. 10		902 - MEMBRO DE DIRETORIA SUBSTITUTO						<b>CPF:</b>	962.028.581-68
<b>AGENTE:</b>	ANTÔNIO HENRIQUE RESENDE								
<b>ENDEREÇO RESIDENCIAL:</b>	QE 36 CONJUNTO C CASA 16								
<b>MUNICÍPIO:</b>	GUARA II	<b>CEP:</b>	71.065-033	<b>UF:</b>	DF	<b>TELEFONE:</b>	(61) 2025-9914	<b>FAX:</b>	
<b>CARGO OU FUNÇÃO:</b>	COORDENADOR-GERAL DE INTEGRAÇÃO, CLASSIFICAÇÃO E REMOÇÃO								
<b>DESIGNAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>EXONERAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>PERÍODO GESTÃO:</b>					
<b>Data:</b> 25/09/2014	<b>Ato/nº/ano</b> PORTARIA 961/2014	<b>Data:</b>	<b>Ato/nº/ano</b>	<b>Data início:</b> 25/09/2014	<b>À data fim:</b> 31/12/2014				

Encarregado do Setor

Flavio Teles de F. Moraes  
Coordenador de Orçamento e Finanças  
MIMI  
CJMIN/CGAD/DIRX/DIREN/DEBEN  
Matr. N.º 17138550

Dirigente da Unidade

Renato Campos Pinto De Vito  
Diretor-Geral do DEBEN

**ROL DE RESPONSÁVEIS**

**UNIDADE GESTORA:** 200333 - DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL - DEPEN

**GESTÃO:** 00001

<b>NATUREZA DE RESPONSABILIDADE:</b> em conformidade com a IN TCU Nº 63/2010, art. 10		902 - MEMBRO DE DIRETORIA SUBSTITUTO							
<b>AGENTE:</b>	RAFAEL DE LIMA CHAVES					<b>CPF:</b>	005.595.601-76		
<b>ENDEREÇO RESIDENCIAL:</b>	RODOVIA DF 150 - KM 2,5 CONDOMÍNIO JARDIM EUROPA II - CONJUNTO S CASA 18 - GRANDE COLORADO								
<b>MUNICÍPIO:</b>	SOBRADINHO	<b>CEP:</b>	73.105-904	<b>UF:</b>	DF	<b>TELEFONE:</b>	2025-3419	<b>FAX:</b>	
<b>CARGO OU FUNÇÃO:</b>	COORDENADOR-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO								
<b>DESIGNAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>EXONERAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>PERÍODO GESTÃO:</b>					
<b>Data:</b> 16/05/2013	Ato/nº/ano PORTARIA 560/2013	<b>Data:</b>		Ato/nº/ano	<b>Data início:</b> 01/01/2014	<b>À data fim:</b> 31/12/2014			

*Flavio Teles de Moraes*

Encarregado dos Serviços  
Flavio Teles de Moraes  
Coordenador de Orçamento e Finanças  
SECRETARIA DE EXERCÍCIO DE DEPENDÊNCIA  
Metr. Nº 1712850

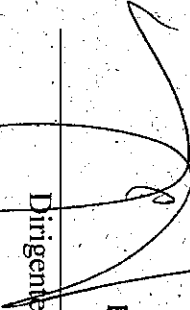
*Renata Campos Pinho de Vito*  
Diretor-Geral do DEPEN


Dirigente da Unidade

**ROL DE RESPONSÁVEIS**

**UNIDADE GESTORA:** 200332 - DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL - **GESTÃO:** 00001  
**DEPEN**

<b>NATUREZA DE RESPONSABILIDADE:</b> em conformidade com a IN TCU Nº 63/2010, art. 10		902 - MEMBRO DE DIRETORIA				CPF: 026.528.636-06				
<b>AGENTE:</b>		GIOVANNA BONFANTE								
<b>ENDEREÇO RESIDENCIAL:</b>		RUA DAS PRINCESAS 444 - BAIRRO SÃO LUÍS								
<b>MUNICÍPIO:</b>	BELO HORIZONTE	<b>CEP:</b>	31.275-180	<b>UF:</b>	MG	<b>TELEFONE:</b>	(31) 9985-6268	<b>FAX:</b>		
<b>CARGO OU FUNÇÃO:</b>	DIRETORA-EXECUTIVA DO DEPEN									
<b>DESIGNAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>EXONERAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>PERÍODO GESTÃO:</b>						
<b>Data:</b> 23/07/2014	<b>Ato/nº/ano</b> PORTARIA 557/2014	<b>Data:</b> 02/01/2015	<b>Ato/nº/ano</b> PORTARIA 1/2015	<b>Data início:</b> 23/07/2014	<b>À data fim:</b> 31/12/2014					

  
**Renato Campos Pinto de Vitis**  
 Diretor-Geral do DEPEN

  
**Flavio Teles de Souza**  
 Coordenador de Orçamento e Finanças  
 CEFIN/CGAD/DIREX/DEPEN/MI  
 Matr. Nº 173850

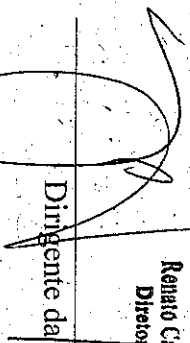
**Dirigente da Unidade**

**ROL DE RESPONSÁVEIS**

**UNIDADE GESTORA:** 200332 - DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL - **GESTÃO:** 00001  
**DEPEN**

<b>NATUREZA DE RESPONSABILIDADE:</b> em conformidade com a IN TCU Nº 63/2010, art. 10		902 - MEMBRO DE DIRETORIA				<b>CPF:</b>	66212928568		
<b>AGENTE:</b>	JULIO CESAR BARRETO								
<b>ENDEREÇO RESIDENCIAL:</b>	RUA 37 SUL, LOTE 8, APT. 506, ÁGUAS CLARAS								
<b>MUNICÍPIO:</b>	BRASILIA	<b>CEP:</b>	71580-730	<b>UF:</b>	DF	<b>TELEFONE:</b>	(61) 9304-0043	<b>FAX:</b>	(61) 2025-3563
<b>CARGO OU FUNÇÃO:</b>	DIRETOR-EXECUTIVO DO DEPEN								
<b>DESIGNAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>EXONERAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>PERÍODO GESTÃO:</b>					
<b>Data:</b> 11/02/2011	<b>Ato/nº/ano</b> PORTARIA-554/2011	<b>Data:</b> 14/07/2014	<b>Ato/nº/ano</b> PORTARIA 531/2014	<b>Data inicio:</b> 01/01/2014	<b>À data fim:</b> 23/06/2014				

Encarregado do setor  
 Flávio Teles de Moraes  
 Coordenador de Orçamento e Finanças  
 SINICGAD/DIREX/DEPEN/MI  
 Matr. Nº 17.38550

  
 Renato Campos Pinto De Vito  
 Diretor-Geral do DEPEN

Dirigente da Unidade

## ROL DE RESPONSÁVEIS

UNIDADE GESTORA: 200332 - DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL - DEPEN      GESTÃO: 00001

<b>NATUREZA DE RESPONSABILIDADE:</b> em conformidade com a IN TCU Nº 63/2010, art. 10		902 - MEMBRO DE DIRETORIA SUBSTITUTO						<b>CPF:</b> 005.595.601-76	
<b>AGENTE:</b>	RAFAEL DE LIMA CHAVES								
<b>ENDEREÇO RESIDENCIAL:</b>	RODOVIA DF 150 - KM 2,5 CONDOMINIO JARDIM EUROPA II - CONJUNTO S CASA 18 - GRANDE COLORADO								
<b>MUNICÍPIO:</b>	SOBRADINHO	<b>CEP:</b>	73.105-904	<b>UF:</b>	DF	<b>TELEFONE:</b>	2025-3419	<b>FAX:</b>	
<b>CARGO OU FUNÇÃO:</b>	COORDENADOR-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO								
<b>DESIGNAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>EXONERAÇÃO:</b>	<b>DOCUMENTO:</b>	<b>PERÍODO GESTÃO:</b>					
<b>Data:</b> 16/05/2013	Ato/nº/ano PORTARIA 560/2013	<b>Data:</b>		Ato/nº/ano		<b>Data inicio:</b> 01/01/2014	<b>À data fim:</b> 31/12/2014		

*Flavio Teles de Souza*  
**Flavio Teles de Souza**  
 Coordenador de Orçamento e Finanças  
 INICGAD/DIREX/DEPENMI  
 Matr. Nº 177350

Encarregado do Setor

Dirigente da Unidade

*Ronaldo Campos Figueira De Vito*  
**Ronaldo Campos Figueira De Vito**  
 Diretor-Geral do DEPEN





## **Unidade Auditada: DEPARTAMENTO PENITENCIARIO NACIONAL**

Exercício: 2014

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201504204

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

---

## **Análise Gerencial**

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201504204, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN.

### **1. Introdução**

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 22/05/2015 a 07/07/2015, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

Destaca-se que na reunião realizada entre a Controladoria-Geral da União – CGU e o Tribunal de Contas da União – TCU, ficou definido que o escopo da presente Auditoria Anual de Contas tem como foco a verificação da gestão da Ação de Governo relativa à construção e reforma de estabelecimentos penais, executada por meio de transferências



voluntárias, do tipo contrato de repasse, com as Unidades da Federação e viabilizada pela intermediação da Caixa Econômica Federal – CEF, por meio de contratação direta.

Além disso foi acordada a avaliação sobre a gestão de pessoas (observância da legislação sobre admissão, remuneração, folha de pagamento, etc.), bem como a conformidade das peças relativas às contas 2014 do DEPEN.

## **2. Resultados dos trabalhos**

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 24/11/2014, entre SFC/DS/DSSEG - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Justiça e Segurança Pública e a Secex Defesa, foram efetuadas as seguintes análises:

### **2.1 Avaliação da Conformidade das Peças**

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas no item conformidade das peças consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência; (ii) As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 139/2014, da DN TCU nº 140/2014 e da Portaria-TCU nº 90/2014.

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

Da análise da pertinente documentação, a qual contém as peças complementares ao Relatório de Gestão do Departamento Penitenciário Nacional, verificou-se inconsistências no Rol de Responsáveis, tendo sido emitida a Nota de Auditoria 201503371/01 para imediato saneamento da falha apontada. A Unidade providenciou o acerto e juntamos a correção ao presente processo, o qual se encontra em conformidade com o disposto no anexo II da DN 140/2014.

Quanto ao relatório de correição, observa-se que a unidade apresentou quadro resumo com os quantitativos referentes aos procedimentos relacionados às atividades correicionais. Também consta do processo relação extraída do CGU-PAD em 2015.

### **2.2 Avaliação da Gestão de Pessoas**

Conforme escopo firmado junto ao TCU para a avaliação da gestão de pessoas do DEPEN, foi considerada a observância da legislação sobre admissão, remuneração, folha de pagamento, etc.

A verificação da conformidade da folha de pessoal, e da concessão de aposentadorias e pensões, é realizada pela CGU, periodicamente, nos sistemas corporativos da Administração Pública Federal, por meio de cruzamentos de bases de dados, onde são identificadas inconsistências de informações, as quais são registradas no Sistema de Trilhas de Pessoal. Desse modo, o presente relatório tem por base os registros carregados até a competência – junho/2014.



Na competência de 2014, a Controladoria Geral da União identificou 22 ocorrências de inconsistências na folha de pagamento conforme quadro abaixo:

Descrição da ocorrência	Detalhamento da ocorrência	Quantidade
Servidores com desconto de faltas ao serviço na Folha, sem o respectivo registro no Cadastro	Servidores relacionados	10
	Situações solucionadas integralmente	6
	Situações solucionadas parcialmente	
	Situações não solucionadas	4
	Situações pendentes de manifestação da unidade	
Servidores que recebem devolução de faltas anteriormente descontadas	Servidores relacionados	1
	Situações solucionadas integralmente	-
	Situações solucionadas parcialmente	-
	Situações não solucionadas	1
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
Servidores com parcela de devolução ao erário interrompida ou prazo e/ou valor alterados - servidor (1 ANO Anterior)	Servidores relacionados	1
	Situações solucionadas integralmente	1
	Situações solucionadas parcialmente	-
	Situações não solucionadas	-
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
Servidores com parcela de devolução ao erário interrompida ou prazo e/ou valor alterados - pensão (1 ANO Anterior)	Servidores relacionados	2
	Situações solucionadas integralmente	2
	Situações solucionadas parcialmente	-
	Situações não solucionadas	-
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
Devolução de IR e PSS sem prazo na rubrica	Servidores relacionados	3
	Situações solucionadas integralmente	
	Situações solucionadas parcialmente	3
	Situações não solucionadas	
	Situações pendentes de manifestação da unidade	
Servidores requisitados sem informação do valor da remuneração extra-SIAPE	Servidores relacionados	1
	Situações solucionadas integralmente	1
	Situações solucionadas parcialmente	
	Situações não solucionadas	
	Situações pendentes de manifestação da unidade	
Inclusão de informações pelo próprio servidor habilitado no SIAPE (nível operacional), em sua respectiva folha de pagamento	Servidores relacionados	2
	Situações solucionadas integralmente	2
	Situações solucionadas parcialmente	
	Situações não solucionadas	
	Situações pendentes de manifestação da unidade	
Pagamento de Grat. Natalina/13 Salario (Nov-2011), com base de cálculo acrescida de valor superior a 30% em relação ao considerado para o cálculo da Antecipação da Grat. Natalina/13 Salario (1 ANO ANTERIOR)	Servidores relacionados	1
	Situações solucionadas integralmente	1
	Situações solucionadas parcialmente	
	Situações não solucionadas	
	Situações pendentes de manifestação da unidade	
Rubricas com valor informado, seq. 1 a 5, no mês de novembro, incidindo para o cálculo da Grat.Natalina/13 Salario (1 ANO Anterior)	Servidores relacionados	1
	Situações solucionadas integralmente	
	Situações solucionadas parcialmente	1
	Situações não solucionadas	
	Situações pendentes de manifestação da unidade	

Destaca-se que a Unidade emitiu manifestação sobre todas as ocorrências, das quais a equipe de auditoria considerou que 11 delas (50%) foram prontamente solucionadas pelo gestor.

Quanto às demais situações, registra-se um acumulado de 11 inconsistências, para as quais a Unidade ainda não apresentou comprovantes de regularização das pendências.

Por fim, não obstante as situações encontradas, verificou-se que a Unidade vem observando corretamente a legislação pertinente e os lançamentos nos sistemas



contábeis e cooperativos apresentaram nível de qualidade razoavelmente suficiente para viabilizar um controle adequado da folha de pagamento do órgão.

### Sistema Corporativo (SISAC)

Quanto à atuação na gestão de pessoal, observou-se que, dos atos passíveis de registro pela Unidade no sistema SISAC emitidos em 2014, foram identificados 133 atos de admissão e 2 atos de aposentadoria não cadastrados tempestivamente no mencionado sistema.

## **2.3 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias**

A avaliação da gestão das transferências de recursos visou verificar a atuação do DEPEN/MJ no que se refere às transferências destinadas à construção e à reforma de estabelecimentos penais, efetuadas por meio de contratos de repasse com as Unidades da Federação. O trabalho se alinha com o plano de auditoria do Tribunal de Contas da União que adotou como um dos destaques do período o trabalho de natureza operacional sobre o Sistema Penitenciário Nacional.

O trabalho corrente teve como foco a gestão da Unidade sobre a Ação de Governo 20UH, inserida no Programa 2070 - Segurança Pública com Cidadania, a qual tem a finalidade de apoiar as Unidades da Federação, por meio da criação de vagas nos sistemas penitenciários estaduais. O escopo centralizou-se em torno do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional – PNASP, iniciado em dezembro de 2011, cuja meta é a construção de 45 mil vagas com um investimento de R\$ 1,19 bilhão. Os exames tiveram como objetivo responder às seguintes questões estratégicas:

1. Os dados relativos ao sistema penitenciário são confiáveis?  
Uma vez que as metas do Programa estão baseadas no déficit carcerário, torna-se necessário verificar se os números que representam esse déficit realmente espelham a realidade do sistema. Neste sentido, é de fundamental importância a verificação de como são gerados estes dados nos sistemas de informações penitenciárias, a partir das respostas aos seguintes questionamentos:
  - 1.1. O fluxo de geração dos dados relativos ao déficit penitenciário em cada Unidade da Federação é confiável?
  - 1.2. O sistema é seguro em termos de níveis de acesso, possibilidades de visualização/alteração de dados, fornecimento e utilização de senhas?
2. Os critérios para seleção dos Estados beneficiários dos recursos estão sendo cumpridos?  
As perguntas a seguir pretendem verificar se os recursos da Ação estão sendo distribuídos de forma isonômica entre as Unidades da Federação.
  - 2.1. Foram definidos critérios isonômicos para definição do volume de repasses às Unidades da Federação no que diz respeito à possibilidade de pleitearem e receberem recursos da Ação?
  - 2.2. Os critérios para o repasse estão sendo respeitados pelo DEPEN quando de sua análise das propostas apresentadas pelas Unidades da Federação?
  - 2.3. As Unidades da Federação estão pleiteando recursos de forma a garantir que estes sejam distribuídos de forma proporcional ao seu déficit?
3. Os controles existentes são adequados e suficientes?  
Pretende-se verificar a forma como o Governo Federal fiscaliza a execução do objeto pactuado.



3.1. A sistemática de fiscalização adotada pelo DEPEN garante que o objeto será executado conforme os projetos aprovados e com a qualidade desejada?

Cumpra observar que o trabalho em comento representa apenas uma etapa, de cunho gerencial, sobre a gestão da Ação de Governo, sendo previstas outras etapas, de cunho técnico, relativas à construção de vagas penitenciárias, as quais em conjunto formam um trabalho de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo empreendido junto ao Departamento Penitenciário.

Em face dos exames realizados, concluiu-se que:

1. Os dados relativos ao sistema penitenciário não são totalmente confiáveis, conforme análise realizada no item 1.1.4.1 dos Achados de Auditoria;
2. Os critérios para seleção dos Estados beneficiários dos recursos foram formalmente definidos e estão sendo cumpridos, apesar das adesões dos Estados não serem proporcionais aos seus déficits, conforme registros 1.1.2.1, 1.1.2.2 e 1.1.2.3;
3. Os controles existentes são adequados, mas não suficientes, conforme registros 1.1.3.1 e 1.1.3.2.

Apesar dos esforços empreendidos, o PNASP ainda não entregou nenhuma vaga efetivamente. Dos 99 projetos, que totalizam 45.934 vagas, apenas 5 obras, que respondem por 1.900 vagas, estão com execução acima de 60%. As primeiras vagas disponibilizadas por este Programa tem inauguração prevista para dezembro de 2015, e totalizam 800 unidades para o DF. Dos projetos remanescentes do Orçamento Geral da União – OGU, são previstas 1.190 vagas, distribuídas entre os estados de Sergipe, Goiás e Ceará. Além dessas, há previsão de entrega de 1.521 vagas, referentes aos projetos anteriores a 2012, totalizando 3.511 previstas para 2015.

Observou-se que o DEPEN possui um bom monitoramento gerencial, do ponto de vista informativo, uma vez que apresenta mensalmente a situação dos projetos, entretanto insuficiente para efetivar a entrega das vagas em um tempo razoável. Quase metade das vagas relacionadas às obras contratadas antes de 2012 tem execução abaixo de 60%, donde se destacam 17,91% em análise na CEF, ou seja, nem foram licitadas, e 18,53% com obra paralisada. Neste sentido, observa-se que nos novos projetos, financiados pelo PNASP, há um percentual muito próximo, 17,42%, de obras paralisadas, o que representa 8.000 vagas financiadas por este Programa.

## **2.4 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ**

A avaliação da gestão de compras e contratações do DEPEN para o exercício de 2014, conforme definido com o TCU, restringiu-se à gestão do contrato que o DEPEN tem com a Caixa Econômica Federal. A referida é contratada para atuar como mandatária da União na operacionalização do programa destinado à construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais, executado por meio dos contratos de repasse firmados entre o DEPEN e as Unidades da Federação.

Da análise, verificou-se que o contrato não especificou com clareza suficiente todos os serviços que deveriam ser efetivamente prestados pela CAIXA, de modo a permitir a exata identificação de todas as atribuições delegadas pelo DEPEN, as limitações do mandato e a forma de remuneração pelos serviços.

Cabe observar que o Tribunal de Contas da União já havia determinado ao DEPEN, por meio do Acórdão nº 546/2008 – Plenário, que os contratos firmados com a CAIXA



fossem ajustados de modo a discriminar o valor pago à contratada, por meio do detalhamento dos serviços prestados.

Acrescenta-se ainda que o contrato nº 18/2010 firmado entre a CAIXA e o DEPEN expirou em 16/02/2015, e desde então não existe cobertura contratual para os serviços prestados pela CAIXA a partir dessa data, visto que as partes, até o encerramento dos trabalhos da CGU, não haviam celebrado um novo acordo.

## 2.5 Avaliação do CGU/PAD

Para o mencionado item foram consideradas as seguintes questões de auditoria: (i) A UJ está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD? (ii) existe estrutura de pessoal capaz de gerenciar os procedimentos disciplinares instaurados e a devida utilização do Sistema CGU-PAD na unidade jurisdicionada?

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

Verificou-se a existência de cerca de 80% dos processos administrativos disciplinares e 89% das sindicâncias instauradas no exercício de 2014 que não haviam recebido o devido registro no Sistema CGU-PAD.

Ressalte-se que houve reincidência da falha, haja vista que a impropriedade já havia sido objeto de constatação, por conta dos trabalhos de auditoria anual de contas referentes aos exercícios de 2012 e 2013.

A partir da análise às informações apresentadas pela UJ, conclui-se que a inserção dos dados no CGU-PAD é impactada pela insuficiência, na Corregedoria-Geral do Sistema Penitenciário Federal – CGSPF, de processos de trabalho adequados para o registro tempestivo dos procedimentos correicionais.

## 2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Com base nas informações registradas no Plano de Providências Permanente e nas tratativas com a Unidade, tem-se a seguinte situação quanto às recomendações expedidas pela CGU:

Ano	Situação em Março 2015		
	Prorrogadas	Reiteradas	Total
2014		3	3
2013	4	1	5
2012	1		1
2011		3	3
Anteriores	1	5	6
<b>Recomendações em monitoramento</b>			<b>18</b>

Destacam-se desta relação as recomendações expedidas em 2014, por meio do Relatório nº 201406815, informadas pela Unidade, no Relatório de Gestão, como tendo sido atendidas, mas que na opinião da CGU ainda necessitam de ajustem para que sejam plenamente efetivas:

**1.1.2.1: Recomendação:** “*Mensurar a meta física da Ação 20UH, ou de outra Ação que contenha a criação de vagas carcerárias, por um indicador que implique na redução efetiva do déficit carcerário.*”



**1.1.3.11: Recomendação:** “Aperfeiçoar os mecanismos de controles internos estabelecidos na Unidade, especialmente quanto à tempestividade na apreciação e aprovação da prestação de contas das transferências voluntárias celebradas, atentando para os prazos estabelecidos nos dispositivos legais.”

**2.2.1.1: Recomendação:** “Redimensionar a força de trabalho existente na Corregedoria-Geral do DEPEN, alocando e capacitando mais servidores para tornar o fluxo de trabalho mais tempestivo e consistente, de modo a possibilitar o efetivo registro, no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD, dos procedimentos disciplinares instaurados no âmbito da UJ.”

Neste último caso, por exemplo, a Unidade entende que a recomendação foi atendida, pois foi redimensionada a força de trabalho. Entretanto a falha que resultou nesta recomendação foi novamente apontada neste exercício, conforme item específico deste relatório. A recomendação não se restringiu ao redimensionamento da força de trabalho, mas que esta resulte no efetivo registro dos procedimentos disciplinares instaurados na UJ. Cumpre lembrar que foi recomendado o redimensionamento da força de trabalho uma vez que a UJ justificou a insuficiência de recursos humanos na Corregedoria-Geral como causa para a falha apontada.

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

O Tribunal de Contas da União, ao definir o escopo de auditoria junto com a CGU, destacou o Acórdão nº 3019/2014 – Plenário, que possui a seguinte determinação:

*“9.2. determinar ao Depen, com base no art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU, que analise a prestação de contas do Contrato de Repasse 278.188-20/2008, com ênfase nos aspectos abordados na presente deliberação, e apresente, nas próximas contas a serem enviadas a este Tribunal, as medidas tomadas para reaver os recursos eventualmente pagos indevidamente no Contrato 083/2009, que tem por objeto a construção da segunda etapa da penitenciária de Senador Guiomard/AC, em função dos apontamentos de sobrepreço nos serviços de estaca escavada com equipamento hidráulico D = 30 cm; estaca escavada com equipamento hidráulico D = 50 cm; transporte de material – bota fora DMT = 10 km; e transporte local de material de jazida DMT = 5 km;”*

Verificou-se que não há menção ao citado Acórdão no Relatório de Gestão. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503371/02 o Depen apresentou, por meio do Ofício nº 17/2015/COFIN/CGAD/DIREX/DEPEN-MJ, os seguintes esclarecimentos:

*“1. De ordem da Diretoria Executiva, em atenção à solicitação supracitada, comunicamos que este Departamento já adotou as seguintes medidas visando o cumprimento da determinação contida no subitem 9.2 do Acórdão TCU nº 3019/2014:*

*2. No tocante a prestação de contas, em vista da competência legal e contratual da Caixa Econômica Federal (Mandatária da União), este órgão encaminhou Ofício nº 2270/2014, de 22.12.2014, no qual solicitou a apresentação das medidas adotadas para reaver os referidos recursos e atender o que determina o Acórdão supracitado.*

*2. Dessa forma, em atendimento ao solicitado, a Caixa Econômica Federal, manteve contato com a Secretaria de Estado de Obras Públicas-SEOP, tendo sido informada que a Secretaria, em acordo com a Empresa de Engenharia em Eletricidade e Comércio Ltda. – ETENGE, ajustaram o CTEF, a fim de corrigir*



*as irregularidades, mitigando o dano apontado de R\$ 411.268,05 (quatrocentos e onze mil duzentos e sessenta e oito reais e cinco centavos) para R\$ 118.227,96 (cento e dezoito mil duzentos e vinte e sete reais e noventa e seis centavos). Restando ainda o montante de R\$ 293.040,09 (duzentos e noventa e três mil quarenta reais e nove centavos) a serem devolvidos à União, o que a contratada se prontificou a efetivar.*

*3. Os mesmos esclarecimentos supracitados foram encaminhados ao Tribunal de Contas da União, via Ofício nº 132/2015/DIRPP/DEPEN-MJ, de 4.02.2015, no bojo do processo de n. 08016.0005902015-06.”*

### **3. Conclusão**

O trabalho da presente Auditoria Anual de Contas teve escopo definido entre a Controladoria-Geral da União – CGU e o Tribunal de Contas da União – TCU com fins de se verificar, principalmente, a gestão da Ação de Governo relativa à construção e reforma de estabelecimentos penais, executada por meio de transferências voluntárias, do tipo contrato de repasse, com as Unidades da Federação e viabilizada pela intermediação da Caixa Econômica Federal – CEF. Além disso, foi estabelecida a avaliação sobre a gestão de pessoas, no que se refere à observância da legislação sobre admissão, remuneração, folha de pagamento.

Quanto aos resultados do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional – PNASP, iniciado em 2011, com investimento superior a um bilhão de reais para construção de 45 mil vagas, verificou-se que não entregou nenhuma vaga ainda, donde se destaca um alto índice de obras paralisadas.

Especificamente quanto ao apoio na geração de vagas nos sistemas penitenciários estaduais, concluiu-se que:

- Os dados relativos ao sistema penitenciário não são totalmente confiáveis;
- Os critérios para seleção dos Estados beneficiários dos recursos foram formalmente definidos e estão sendo cumpridos, apesar das adesões dos Estados não serem proporcionais aos seus déficits;
- Os controles existentes são adequados, mas não suficientes.

Para a ausência de vistorias das obras recomendou-se ao DEPEN que estabeleça com as Unidades da Federação o compromisso de encaminhamento periódico das diversas informações sobre a evolução das obras (incluindo registro fotográfico, resultados de ensaios, etc.).

Em relação aos dados do sistema penitenciário, a recomendação foi de elaborar diagnóstico técnico detalhado que identifique a infraestrutura tecnológica e os sistemas computacionais utilizados por cada Unidade da Federação, de modo a subsidiar a implementação do Sisdepen.

Quanto à parceria com a CEF, recomendou-se promover os ajustes contratuais com vistas a definir claramente padrões, periodicidade e valores unitários dos serviços prestados.





Os resultados do trabalho, consubstanciados por meio de testes e pelas informações prestadas pelos gestores e constantes do Relatório de Gestão do DEPEN apontaram, na gestão de pessoal, a existência de 22 ocorrências de inconsistências na folha de pagamento do Órgão, das quais 11 foram solucionadas, restando outras 11 sem regularização.

Em relação à gestão da Corregedoria do Órgão, verificou-se que aproximadamente 80% dos processos administrativos disciplinares e 89% das sindicâncias instauradas no exercício de 2014 ainda não receberam o devido registro no Sistema CGU-PAD, sendo esta falha reincidente na UJ, motivada pela insuficiência, na Corregedoria-Geral do Sistema Penitenciário Federal – CGSPF, de processos de trabalho adequados para o registro tempestivo dos procedimentos correicionais. Para a Corregedoria do Órgão, recomendou-se instituir processos de trabalho adequados e suficientes para o registro tempestivo dos procedimentos correicionais no sistema CGU-PAD.

*“Os servidores listados a seguir que não tiveram suas assinaturas apostas neste relatório não estavam presentes, quando da geração deste documento, por motivo previsto legalmente. No entanto, atuaram efetivamente como membros da equipe responsável pela ação de controle.”*

Brasília/DF, 19 de agosto de 2015.

**Nome:** GENTIL DA SILVA JUNIOR  
**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** HERMANO EMANOEL ALMEIDA REGO SOUSA  
**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** ROGERIO ALVES DA SILVA  
**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** SIDNEY CARDOSO VANDERLEI  
**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

Relatório supervisionado e aprovado por:

---

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



## 1 Segurança Pública com Cidadania

### 1.1 Reestruturação e Modernização do Sistema Criminal e Penitenciário

#### 1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

##### 1.1.1.1 INFORMAÇÃO

#### **Informações básicas da Ação de Governo 20UH - Reestruturação e Modernização do Sistema Criminal e Penitenciário.**

#### **Fato**

O Programa 2070: Segurança Pública com Cidadania possui, dentre outros, o Objetivo 0831 para reestruturar e modernizar o sistema criminal e penitenciário, por meio da garantia do cumprimento digno e seguro da pena, objetivando o retorno do cidadão à sociedade, a redução da reiteração criminosa, a aplicação de medidas alternativas à prisão e o combate ao crime organizado.

No âmbito desse Programa, a Ação de Governo 20UH, inserida na Iniciativa 03E9, tinha até o exercício de 2014 a finalidade de apoiar os sistemas prisionais estaduais, principalmente por meio da criação de vagas. A iniciativa 03E9 tem duas metas principais: zerar o déficit de vagas feminino e reduzir o número de presos em delegacias de polícia, transferindo para cadeias públicas.

A Unidade responsável pela Ação Orçamentária 20UH é o Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, subordinado ao Ministério da Justiça e responsável pela execução da Política Penitenciária Nacional. No caso do apoio à criação de vagas nos sistemas penitenciários estaduais, executado por meio de transferências voluntárias, do tipo contrato de repasse, o DEPEN conta com a parceria da Caixa Econômica Federal – CEF. De maneira resumida, o apoio aos Estados consiste nas seguintes etapas:

- i) Publicação da portaria de chamamento público: O DEPEN estabelece os procedimentos, critérios e prioridades para a concessão dos recursos financeiros voltados à execução das obras de ampliação e construção de estabelecimentos prisionais.
- ii) Cadastramento das propostas no Portal de Convênios do Governo Federal - SICONV: As Unidades da Federação (Estados e DF) interessadas cadastram suas propostas no SICONV e enviam alguns documentos em meio físico, tendo em vista o caráter sigiloso, principalmente das pranchas de implantação do projeto arquitetônico.
- iii) Análise da proposta apresentada e formalização do contrato de repasse: A documentação administrativa e técnica é verificada pelo DEPEN e pela CEF. O DEPEN avalia a conformidade dos projetos arquitetônicos com a legislação estabelecida pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP). A CEF é responsável pela aprovação final do Plano de Trabalho, bem como pela adoção dos procedimentos para a formalização do contrato de repasse.
- iv) Acompanhamento da execução do contrato de repasse: Uma vez assinado o contrato de repasse, a Unidade da Federação tem o prazo de 180 dias para concluir o procedimento licitatório. A execução da obra deve obedecer ao cronograma físico-financeiro aprovado, cabendo à CEF o acompanhamento e as providências necessárias ao fiel cumprimento do objeto pactuado.



No tocante ao PPA 2012-2015, as transferências de recursos federais destinados ao Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP) chegaram ao montante de R\$ 1.119.646.113,19 cuja meta era a criação de 42,5 mil novas vagas no sistema prisional.

## 1.1.2 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

### 1.1.2.1 INFORMAÇÃO

#### **Crítérios de distribuição dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional - PNASP.**

##### **Fato**

Com o objetivo de avaliar a isonomia dos critérios de distribuição de recursos utilizados pelo DEPEN/MJ, foram analisados os três chamamentos públicos promovidos pelo Órgão, por meio do PNASP, resumindo a seguir os principais pontos relacionados:

##### Primeiro Chamamento - Portaria nº 522, de 22 de novembro de 2011.

O Primeiro chamamento público foi normatizado pela Portaria nº 522/2011, a qual estabeleceu procedimentos, critérios e prioridades para concessão de recursos financeiros voltados à execução de obras de ampliação e construção de estabelecimentos prisionais.

Em seu Art. 2º apresentou-se o objetivo do programa, conforme transcrito a seguir:

*“Art. 2º O Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional objetiva a redução do déficit carcerário e respectivo custo de vaga por meio de geração de vagas nos sistemas prisionais estaduais e do Distrito Federal.”*

No parágrafo 2º do mesmo artigo foram apresentadas as metas:

*“§1º São metas do Programa:*

- I - eliminar o déficit em estabelecimentos prisionais femininos, e*
- II - reduzir o número de presos em delegacias de polícia.”*

Importa observar que não se quantificou as metas, sendo estas colocadas numa visão global de enfrentamento do poder público para o problema do déficit carcerário. Logo em seguida a Portaria definiu as prioridades para a concessão dos recursos de forma a cumprir as metas propostas:

*“§2º Serão consideradas prioritárias para o Programa as propostas que disponham sobre:*

- I - geração de vagas em estabelecimentos prisionais femininos por meio de ampliação e construção,*
- II - geração de vagas por meio de ampliação em cadeias públicas masculinas já existentes, e*
- III - geração de vagas por meio de construção de cadeias públicas masculinas.”*

No último parágrafo do art. 2º definiu-se por fim os critérios para a distribuição dos recursos:

*“§3º O critério para distribuição dos recursos será o déficit de vagas feminino conjugado com o déficit de vagas em cadeias públicas da Unidade da Federação em relação ao país, aferido por meio do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias – InfoPen.”*



Tendo em vista que as metas e prioridades do chamamento referem-se ao déficit de vagas em estabelecimentos prisionais femininos e em delegacias de polícia, o critério para distribuição dos recursos considerou o cálculo conjugado deste déficit em cada UJ, tendo como base os dados do Sistema de Informações Penitenciárias – InfoPen. Observa-se, portanto, que o critério adotado pelo DEPEN trata de forma isonômica as Unidades da Federação, propondo financiar mais quem tem um déficit maior.

#### Segundo Chamamento - Portaria nº 317, de 18 de julho de 2012.

A Portaria nº 317/2012 dá continuidade ao Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional:

*“Art. 2º O presente chamamento - 2ª Chamada, visa dar continuidade ao Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, sob gestão do Departamento Penitenciário Nacional - Depen, que objetiva a redução do déficit carcerário e respectivo custo de vaga por meio de geração de vagas nos sistemas prisionais estaduais e do Distrito Federal, conforme regulamentação da Portaria Depen nº 522 de 22 de novembro de 2011, a qual recomenda-se a leitura para conhecimento das diretrizes deste Programa.”*

Observa-se que neste chamamento o DEPEN financiou apenas obras que utilizam o método construtivo convencional, diferentemente do primeiro chamamento, no qual também era permitida a utilização de método construtivo pré-fabricado:

*“Art. 3º Serão consideradas para este chamamento as propostas que disponham sobre:*

*I - geração de vagas em estabelecimentos prisionais femininos por meio de ampliação e construção,*

*II - geração de vagas por meio de ampliação e construção de cadeias públicas masculinas.*

*§1º Serão permitidos projetos de ampliação e construção utilizando-se apenas o método construtivo convencional, os quais deverão, obrigatoriamente, ser doados ao Departamento Penitenciário Nacional em conformidade com a Portaria Depen nº 233 de 6 de junho de 2012.”*

Quanto aos critérios, não houve alteração, permanecendo aqueles dispostos na Portaria nº 522/2011.

#### Terceiro Chamamento - Portaria nº 591, de 14 de dezembro de 2012.

Tal como no segundo chamamento, o terceiro dá continuidade ao Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional:

*“Art. 2º O presente chamamento - 3ª Chamada, visa dar continuidade ao Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, sob gestão do Departamento Penitenciário Nacional – Depen/MJ, que objetiva a redução do déficit carcerário e respectivo custo de vaga por meio de geração de vagas nos sistemas prisionais estaduais e do Distrito Federal, conforme regulamentação da Portaria Depen nº 522 de 22 de novembro de 2011, a qual recomenda-se a leitura para conhecimento das diretrizes deste Programa.”*

A inovação deste chamamento foi o financiamento apenas de obras que utilizassem os projetos-referência desenvolvidos pelo DEPEN:

*Art. 3º Serão consideradas para este chamamento as propostas que disponham sobre geração de vagas por meio de construção de cadeias públicas masculinas e femininas;*



§1º Serão permitidos projetos de construção utilizando-se apenas e exclusivamente os projetos-referência do Depen/MJ, os quais serão doados pelo Departamento Penitenciário Nacional, em conformidade com a Portaria Depen nº 233 de 6 de junho de 2012.

§2º A execução da obra deverá obedecer fielmente os projetos arquitetônicos e complementares doados pelo Depen/MJ.

Quanto aos critérios, não houve alteração, permanecendo aqueles dispostos na Portaria nº 522/2011.

### 1.1.2.2 INFORMAÇÃO

#### Distribuição efetiva dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional - PNASP.

##### Fato

Objetivando verificar se os critérios para o repasse de recursos às Unidades da Federação são de fato utilizados pelo DEPEN, foi analisada a distribuição efetiva da verba federal. A Unidade apresentou, por meio da Informação nº 78/2015/COENA/CGPAI/DIRPP/ DEPEN, de 18/03/2015, a memória de cálculo para distribuição dos recursos do PNASP, conforme apresentado a seguir:

FEMININO					MASCULINO - CADEIAS PÚBLICAS				
UF	Déficit de vagas	% Déficit por UF*	Recurso disponível para Feminino	Percentual destinado à UF	UF	Déficit de vagas	% Déficit por UF*	Recurso Bruto Masculino (inclui jovens adultos)	Percentual destinado à UF
SP	5.077	29,98%	R\$ 104.713.125	29,82%	SP	33.632	27,87%	R\$ 131.650.332	18,71%
PR	2.112	12,47%	R\$ 43.560.000	12,41%	PR	15.180	12,58%	R\$ 91.487.647	13,00%
MG	1.303	7,70%	R\$ 26.874.375	7,65%	MG	14.352	11,89%	R\$ 84.450.135	12,00%
PE	1.097	6,48%	R\$ 22.625.625	6,44%	PE	8.799	7,29%	R\$ 49.262.579	7,00%
BA	467	2,76%	R\$ 9.631.875	2,74%	BA	6.389	5,29%	R\$ 35.187.556	5,00%
MT	1.001	5,91%	R\$ 20.645.625	5,88%	MT	5.010	4,15%	R\$ 28.150.045	4,00%
RJ	720	4,25%	R\$ 14.850.000	4,23%	RJ	4.860	4,03%	R\$ 28.150.045	4,00%
RS	1.222	7,22%	R\$ 25.203.750	7,18%	RS	4.158	3,45%	R\$ 21.112.534	3,00%
PA	142	0,84%	R\$ 2.928.750	0,83%	PA	4.598	3,81%	R\$ 28.150.045	4,00%
MS	260	1,54%	R\$ 5.362.500	1,53%	MS	3.502	2,90%	R\$ 21.112.534	3,00%
GO	177	1,05%	R\$ 3.650.625	1,04%	GO	3.123	2,59%	R\$ 21.112.534	3,00%
PB	329	1,94%	R\$ 6.785.625	1,93%	PB	2.790	2,31%	R\$ 14.075.023	2,00%
RN	502	2,96%	R\$ 10.353.750	2,95%	RN	2.335	1,93%	R\$ 14.075.023	2,00%
AM	275	1,62%	R\$ 5.671.875	1,62%	AM	1.770	1,47%	R\$ 7.037.511	1,00%
RO	366	2,16%	R\$ 7.548.750	2,15%	RO	1.482	1,23%	R\$ 7.037.511	1,00%
PI	0	0,00%	R\$ 0	0,00%	PI	1.698	1,41%	R\$ 7.037.511	1,00%
AC	119	0,70%	R\$ 2.454.375	0,70%	AC	1.171	0,97%	R\$ 7.037.511	1,00%
MA	0	0,00%	R\$ 0	0,00%	MA	1.222	1,01%	R\$ 7.037.511	1,00%
SC	870	5,14%	R\$ 17.943.750	5,11%	SC	235	0,19%	R\$ 7.037.511	1,00%
DF	146	0,86%	R\$ 3.011.250	0,86%	DF	934	0,77%	R\$ 7.037.511	1,00%
AL	81	0,48%	R\$ 0	0,00%	AL	721	0,60%	R\$ 7.037.511	1,00%
CE	317	1,87%	R\$ 6.538.125	1,86%	CE	471	0,39%	R\$ 7.037.511	1,00%
ES	71	0,42%	R\$ 1.464.375	0,42%	ES	659	0,55%	R\$ 7.037.511	1,00%
SE	38	0,22%	R\$ 0	0,00%	SE	568	0,47%	R\$ 7.037.511	1,00%
RR	63	0,37%	R\$ 1.299.375	0,37%	RR	399	0,33%	R\$ 7.037.511	1,00%
AP	48	0,28%	R\$ 8.027.511	2,29%	AP	413	0,34%	R\$ 7.037.511	1,00%
TO	130	0,77%	R\$ 0	0,00%	TO	214	0,18%	R\$ 7.037.511	1,00%
	<b>16.933</b>	<b>100%</b>	<b>R\$ 351.145.011</b>	<b>100%</b>		<b>120.685</b>	<b>100%</b>	<b>R\$ 666.501.190</b>	<b>100%</b>

\* Foram acrescidas as colunas "% Déficit por UF" na memória de cálculo original do DEPEN;



Confrontando o percentual de déficit carcerário em relação ao percentual de recursos destinados a cada Unidade da Federação, observa-se em geral, salvo algumas exceções, efetiva proporcionalidade entre a necessidade de cada Estado e os recursos ofertados pelo Governo Federal, por meio do DEPEN.

Cabe observar que em certas circunstâncias, há remanejamento de recursos de um Estado para outro, conforme informado pela Unidade:

*“... o Departamento Penitenciário Nacional estabeleceu prazos de entrega e aprovação das propostas, por muitas vezes prorrogados, na tentativa de atendimento pelas Unidades da Federação. No entanto, quando o Estado não atendia tal prazo ou não demonstrava interesse em enviar novas propostas, os recursos disponibilizados eram direcionados a outras unidades da federação.”*

Conclui-se, portanto, ainda que a distribuição dos recursos não seja exatamente proporcional ao déficit para cada Estado, que a execução da Ação respeita a isonomia da União frente aos Estados, disponibilizando mais recursos a quem mais precisa.

Por outro lado, a disponibilização dos recursos por parte da União não implica necessariamente na sua utilização por parte da UF, conforme demonstra o resumo da distribuição, a seguir:

RESUMO DA DISTRIBUIÇÃO							
UF	Déficit Feminino + Masculino (Cad. Pub)	% Déficit por UF	Total de Recursos Disponíveis para a UF c/ jovens e Adultos	% de Recursos às UFs	Total de recursos utilizados pela UF (atualizado)	% Recursos Utilizados em relação aos Recursos disponíveis	% Recursos Utilizados por UF
SP	38.709	28,13%	R\$ 236.363.457	23,23%	R\$ 236.363.457	100,00%	20,27%
PR	17.292	12,57%	R\$ 135.047.647	13,27%	R\$ 104.026.162	77,03%	8,92%
MG	15.655	11,38%	R\$ 111.324.510	10,94%	R\$ 137.445.448	123,46%	11,79%
PE	9.896	7,19%	R\$ 71.888.204	7,06%	R\$ 82.620.000	114,93%	7,09%
BA	6.856	4,98%	R\$ 44.819.431	4,40%	R\$ 49.770.000	111,05%	4,27%
MT	6.011	4,37%	R\$ 48.795.670	4,79%	R\$ 39.382.310	80,71%	3,38%
RJ	5.580	4,05%	R\$ 43.000.045	4,23%	R\$ 34.470.000	80,16%	2,96%
RS	5.380	3,91%	R\$ 46.316.284	4,55%	R\$ 45.270.000	97,74%	3,88%
PA	4.740	3,44%	R\$ 31.078.795	3,05%	R\$ 24.097.500	77,54%	2,07%
MS	3.762	2,73%	R\$ 26.475.034	2,60%	R\$ 40.605.871	153,37%	3,48%
GO	3.300	2,40%	R\$ 24.763.159	2,43%	R\$ 37.949.000	153,25%	3,25%
PB	3.119	2,27%	R\$ 20.860.648	2,05%	R\$ 17.160.000	82,26%	1,47%
RN	2.837	2,06%	R\$ 24.428.773	2,40%	R\$ 14.745.048	60,36%	1,26%
AM	2.045	1,49%	R\$ 12.709.386	1,25%	R\$ 12.709.386	100,00%	1,09%
RO	1.848	1,34%	R\$ 14.586.261	1,43%	R\$ 32.274.554	221,27%	2,77%
PI	1.698	1,23%	R\$ 7.037.511	0,69%	R\$ 14.850.000	211,01%	1,27%
AC	1.290	0,94%	R\$ 9.491.886	0,93%	R\$ 0,00	0,00%	0,00%
MA	1.222	0,89%	R\$ 7.037.511	0,69%	R\$ 5.470.789	77,74%	0,47%
SC	1.105	0,80%	R\$ 24.981.261	2,45%	R\$ 25.740.000	103,04%	2,21%
DF	1.080	0,78%	R\$ 10.048.761	0,99%	R\$ 89.000.000	885,68%	7,63%
AL	802	0,58%	R\$ 7.037.511	0,69%	R\$ 17.820.000	253,21%	1,53%
CE	788	0,57%	R\$ 13.575.636	1,33%	R\$ 51.825.820	381,76%	4,44%
ES	730	0,53%	R\$ 8.501.886	0,84%	R\$ 14.700.000	172,90%	1,26%
SE	606	0,44%	R\$ 7.037.511	0,69%	R\$ 14.850.000	211,01%	1,27%
RR	462	0,34%	R\$ 8.336.886	0,82%	R\$ 0,00	0,00%	0,00%
AP	461	0,33%	R\$ 15.065.022	1,48%	R\$ 0,00	0,00%	0,00%
TO	344	0,25%	R\$ 7.037.511	0,69%	R\$ 22.836.845	324,50%	1,96%
	<b>137.618</b>	<b>100%</b>	<b>R\$ 1.017.646.201</b>	<b>100%</b>	<b>R\$ 1.165.982.191</b>	<b>115%</b>	<b>100%</b>

Questionada, principalmente quanto à utilização pelos Estados de recursos em valor superior ao disponibilizado, a Unidade esclareceu que alguns estados não conseguiram



aprovar nenhuma proposta, pois não atenderam às diligências do DEPEN, enquanto outros utilizaram recursos além dos inicialmente disponíveis, mediante autorização do MJ, por terem optado pelos projetos-referência do DEPEN. Houve ainda casos em que o saldo disponível para o estado não era suficiente para construção de novas unidades penais.

Em complemento aos esclarecimentos, a Unidade apresentou uma distribuição atualizada, com algumas alterações frente àquela original, entretanto a proporcionalidade continua sendo respeitada.

### 1.1.2.3 INFORMAÇÃO

#### Adesão dos Estados ao Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional - PNASP.

##### Fato

Com o objetivo de averiguar se as Unidades da Federação estão pleiteando recursos de forma a garantir a distribuição isonômica, em conformidade com os critérios definidos, foram solicitadas as propostas recebidas pelo DEPEN nos três chamamentos públicos efetuados por meio das Portarias 522/2011, 317/2012 e 591/2012. Foram apresentadas 185 propostas, no valor total de R\$ 1.794.297.361,92, das quais o DEPEN aprovou 74, que somaram R\$ 903.651.305,43, conforme a seguinte tabela:

UF	Quant. Propostas	Valor	Aprovadas	Valor
SP	22	R\$ 475.787.717,68	11	R\$ 236.363.456,56
PR	13	R\$ 116.235.000,00	13	R\$ 116.235.000,00
MG	24	R\$ 207.685.448,30	14	R\$ 123.375.448,30
PE	15	R\$ 143.461.452,40	7	R\$ 58.800.000,00
BA	7	R\$ 69.240.000,00	3	R\$ 34.920.000,00
MT	7	R\$ 38.095.173,19	2	R\$ 20.612.757,90
RJ	2	R\$ 49.135.145,82	1	R\$ 29.365.145,82
RS	7	R\$ 58.110.000,00	3	R\$ 30.570.000,00
PA	6	R\$ 20.251.200,08	3	R\$ 12.732.301,97
MS	10	R\$ 62.084.621,00	3	R\$ 35.605.871,00
GO	1	R\$ 3.650.625,00	0	R\$ 0,00
PB	7	R\$ 22.779.699,95	2	R\$ 17.160.000,00
RN	10	R\$ 93.804.667,44	1	R\$ 14.745.048,09
AM	3	R\$ 46.969.386,00	1	R\$ 12.709.386,00
RO	7	R\$ 62.527.477,61	1	R\$ 8.580.000,00
PI	2	R\$ 4.861.324,62	0	R\$ 0,00
AC	0	R\$ 0,00	0	R\$ 0,00
MA	1	R\$ 7.037.511,00	1	R\$ 7.037.511,00
SC	12	R\$ 72.856.782,83	3	R\$ 21.779.378,79
DF	3	R\$ 90.000.000,00	3	R\$ 90.000.000,00
AL	2	R\$ 8.100.000,00	0	R\$ 0,00
CE	4	R\$ 69.037.197,06	2	R\$ 33.060.000,00
ES	2	R\$ 7.422.940,72	0	R\$ 0,00
SE	0	R\$ 0,00	0	R\$ 0,00
RR	5	R\$ 16.650.000,00	0	R\$ 0,00
AP	10	R\$ 24.180.000,00	0	R\$ 0,00
TO	3	R\$ 24.333.991,22	0	R\$ 0,00
<b>Total</b>	<b>185</b>	<b>R\$ 1.794.297.361,92</b>	<b>74</b>	<b>R\$ 903.651.305,43</b>

Fonte: Relação das propostas apresentadas no 1º, 2º e 3º Chamamentos do PNASP.

Quanto às causas para reprovação das propostas, a Unidade informou, de um modo geral, que ocorreram por falta de documentação ou por extrapolar o limite de recursos disponíveis para o estado.



Verifica-se da relação anterior que os estados de Alagoas, Espírito Santo, Goiás, Piauí, Sergipe e Tocantins, não tiveram nenhuma proposta aprovada, apesar de constar valores de recursos utilizados no Resumo da Distribuição. Há que se ponderar que já existiam em curso projetos de construção quando do lançamento do PNASP. Na Portaria nº 522/2011, que trata do primeiro chamamento público para o PNASP, ficou definida a recepção dos projetos anteriores, financiados com recursos do Orçamento Geral da União, que tivessem condições de continuidade, conforme o Art. 3º, reproduzido a seguir:

*“Art. 3º O Programa será financiado com recursos da União disponibilizados conforme cronograma abaixo:*

*I - 2011: recursos provenientes do Orçamento Geral da União oriundos de contratos de repasse firmados nos anos de 2008 e 2009, referentes ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, inicialmente destinados à construção de estabelecimentos prisionais do tipo penitenciárias jovens-adultos e readequados para estabelecimentos prisionais do tipo cadeia pública, e*

*II - 2012 e 2013: recursos provenientes do Fundo Penitenciário Nacional, do Orçamento Geral da União e oriundos do Parágrafo Único, alínea “a” deste artigo.*

*Parágrafo Único. O Departamento Penitenciário Nacional avaliará todos os contratos de repasse vigentes relativos à construção, ampliação e reforma de estabelecimentos prisionais, os quais serão classificados com base em informações de execução física fornecidas pela Caixa Econômica Federal e pelos critérios abaixo arrolados estipulados pelo Grupo de Gestão Integrada – GGI, gerenciado pela Casa Civil da Presidência da República:*

*a) Cancelados: obras com 0% de execução e sem licitação adjudicada; obras com demora excessiva para início; obras em andamento com pendências insanáveis; obras com alto custo da vaga e reforma de estabelecimentos prisionais que não geram vagas,*

*b) Mantidos: obras com execução satisfatória; obras dentro do cronograma ou com atraso justificado; ampliação de estabelecimentos prisionais; obras com 0% de execução e com licitação adjudicada; contratos em que o atraso da União inviabilizou o início da obra e construção de estabelecimentos prisionais femininos, e*

*c) Renegociados: obras com andamento lento, mas com boas perspectivas de conclusão; obras voltadas à implantação de módulos de saúde e educação em unidades prontas e construção de estabelecimentos prisionais femininos.”*

Os vinte Contratos de Repasse vigentes em 2015 financiados com recursos do Orçamento Geral da União e recepcionados no PNASP correspondem a um repasse de R\$ 269.998.533,15 para construção de 9197 vagas, conforme discriminado a seguir:

UF	Contrato de Repasse	Orçam.	Objeto Atual	Repasse total (R\$)	Vagas	Ano de Conclusão da Obra
AL	0264730-90	2008	Construção da Cadeia Pública em Maceió/AL	17.820.000,00	603	2017
BA	0264731-03	2008	Construção do Centro de Detenção Provisória Masculino - CDP em Feira de Santana	14.850.000,00	388	2018
CE	0295747-42	2009	Construção de Cadeia Pública em Horizonte/CE	18.765.820,21	500	2016
ES	0282237-96	2008	Construção do Centro de Detenção Provisório de Linhares 2	14.570.003,56	603	2018
GO	0279128-13	2008	Cadeia Pública em Águas Lindas de Goiás	15.350.087,95	300	2016
GO	0279128-13	2008	Cadeia Pública em Formosa	2.699.912,05	300	2016
GO	0300984-40	2009	Cadeia Pública em Anápolis	4.548.912,05	300	2015





GO	0300984-40	2009	Cadeia Pública em Novo Gama de Goiás	15.350.087,95	300	2016
MG	0276701-04	2008	Construção Masculina Cadeia Pública de Esmeraldas	14.700.000,00	603	2018
MT	0275108-94	2008	Cadeia Pública em Várzea Grande - Unidade A	12.617.082,78	672	2017
MT	0275108-94	2008	Cadeia Pública em Várzea Grande - Unidade B	6.605.227,63	336	2017
PA	0264732-17	2008	Construção de Penitenciária Jovem/Adulto no Município de Santa Isabel/PA.	14.850.000,00	603	2016
PI	0275109-07	2008	Construção de Cadeia Pública em Altos	14.850.000,00	603	2017
PR	0286354-10	2009	Construção de Cadeia Pública Jovens Adultos em Piraquara.	11.338.097,06	382	2016
PR	0286354-10	2009	Construção de Semi-aberto de Piraquara.	3.361.902,94	216	2016
RJ	0264733-21	2008	Construção de Cadeia Pública Jovem Adulto em Gericinó / Bangu / RJ	14.700.000,00	504	2016
RO	0276702-18	2008	Construção da Cadeia Pública de Porto Velho	20.634.553,78	603	2017
RS	0264734-35	2008	Cadeia Pública Masculina de Rio Grande (OGU)	14.700.000,00	388	2018
SE	0291447-27	2009	Construção da Cadeia Pública de Areia Branca/SE	14.850.000,00	390	2015
TO	0286712-47	2009	Complexo Prisional Aparecida do Rio Negro-A (Serra do Carmo)	22.836.845,19	603	2017
<b>TOTAL</b>				<b>269.998.533,15</b>	<b>9197</b>	

Fonte: CAIXA/GEPAD – Relatório Gerencial de Acompanhamento do DEPEN

Também há aqueles Estados que efetivamente não utilizaram nenhum recurso federal para construção de vagas penitenciárias, quais sejam: Acre, Amapá e Roraima. Estes últimos apresentaram propostas, mas nenhuma foi aprovada. O Acre por sua vez não apresentou nenhuma proposta, segundo as informações do DEPEN.

Com base nas informações apresentadas é possível concluir que os Estados têm pleiteado recursos do Programa de forma a garantir uma distribuição isonômica.

#### 1.1.2.4 INFORMAÇÃO

##### Informações sobre a gestão dos sistemas penitenciários estaduais

##### Fato

Os dados do Sistema de Informações Penitenciárias – InfoPen, disponíveis na página do Ministério da Justiça, apresentam a seguinte situação em relação às vagas dos sistemas penitenciários estaduais:

UF	2009	2010	2011	2012	2013	Varição no período
MG	23199	30905	31562	35103	37068	13869
SP	101774	98995	100034	102312	112325	10551
ES	7818	8152	11780	12536	13192	5374
RS	18010	21077	20315	21447	22407	4397
SC	7591	7749	8656	9806	10958	3367
RJ	23832	24019	24096	24215	27069	3237
RO	4103	3673	4056	4672	6243	2140
PE	9675	10135	10567	11478	11557	1882
CE	9946	10205	10478	10610	11586	1640
AC	1833	1774	1774	1959	3228	1395
MA	2733	3124	1945	2219	3607	874
BA	10945	11099	11234	9209	11712	767

[\\*http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisonal](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisonal)

Objetivando obter informações das Unidades da Federação quanto à gestão do sistema penitenciário, no que tange à estatística penitenciária, aos sistemas informatizados para gestão da política penitenciária e à criação de vagas, foram selecionados os doze Estados que mais geraram vagas no período de 2009 à 2013, para os quais foi enviado



um questionário básico para que estes entes federados pudessem apresentar suas respectivas contribuições sobre a gestão em comento.

Houve retorno de seis dos doze estados, portanto 50%, sendo eles AC, BA, CE, ES, RS e SC. Dos demais, MA, MG, PE, RJ, RO e SP, alguns não retornaram e outros não responderam adequadamente os itens questionados. Os resultados consolidados são os seguintes:

1. Estatística penitenciária:

Com relação aos dados estatísticos apresentados no Infopen, quatro estados responderam que estão corretos, entretanto observaram que a variação do quantitativo não significa criação de vagas, mas do saldo entre as vagas geradas e as perdidas. Como exemplos podem ser citados o Acre, em que o aumento de vagas ocorreu com a chegada do Monitoramento Eletrônico, e o caso do Rio Grande do Sul, onde, segundo as informações do gestor estadual, houve a construção de unidades para recolhimento nos regimes semiaberto e aberto (Quick House), de baixa qualidade, que foram todas inativadas, resultando numa perda de vagas prisionais. Por outro lado, Bahia e Espírito Santo informaram divergências com os dados do Infopen.

Quanto à frequência de atualização dos dados estatísticos, as UFs informaram que era mensal, quando se usava o formulário do Infopen. Porém, tendo em vista a inoperância deste sistema, no fim de 2013 e início de 2014, passaram a uma frequência semestral de apresentação dos dados por meio do novo formulário do DEPEN. Alguns estados informaram também que ainda não preencheram os dados referentes a dezembro de 2014.

2. Sistemas informatizados para gestão da política penitenciária:

Inicialmente, cabe ressaltar que os seis estados, que responderam ao questionário, possuem sistemas próprios para gestão penitenciária.

Destaca-se o INFOPEN-RS, implantado em 2012, tendo modernizado os dois antigos sistemas em uma única plataforma Web. É utilizado em todos os estabelecimentos penais do RS e possui as funcionalidades necessárias à administração penitenciária.

O INFOPEN-ES, por sua vez, consiste em uma inovação tecnológica fruto de uma necessidade apresentada dentro das unidades prisionais no trabalho desenvolvido pelos Assessores Jurídicos do Sistema Penal, vencedor do prêmio INOVES (Inovação na Gestão Pública do Espírito Santo), no ano de 2011, na categoria “*Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação*”.

No Ceará, o SISPEN, criado em 2007, é uma ferramenta eficiente e confiável para a gestão penitenciária, entretanto, por ser um sistema *on line*, depende muito da eficiência da internet, o que acaba afetando algumas cadeias públicas do interior do estado.

O estado de Santa Catarina também possui um sistema *on line*, (i-Pen) integrado ao Sistema Integrado de Segurança Pública, apresentando como único inconveniente o fato de ainda não ser controlado por biometria.

O Acre possui dois sistemas, sendo que um contempla todos os órgãos de segurança pública estadual e o outro utilizado pelas Unidades Penais. Atualmente estes dois sistemas são alimentados separadamente, mas o projeto é que a atualização entre os dois torne-se automática.



O caso mais crítico informado é o da Bahia, que possui um sistema limitado e sem base de dados unificada, desenvolvido em linguagem de programação já ultrapassada e sem as devidas manutenções e melhorias, o que resulta da não utilização por algumas áreas da execução penal. O Estado planeja o desenvolvimento de um novo sistema, o qual permitirá a interoperabilidade além de atender a Lei 12.714/2012.

### 3. Criação de vagas:

Panorama geral da criação de vagas no período de 2009 a 2013:

UF	Parceria União x Estado			Estado		Total	
	Vagas	R\$ (UF)	R\$ (União)	Vagas	R\$	Vagas	R\$
AC	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00
BA	1.200	6.629.578,64	36.126.714,00	200	4.500.000,00	1.400	47.256.292,64
CE	500	2.574.943,66	10.302.180,06	3.267	61.559.415,56	3.767	74.436.539,28
ES				7.554	367.751.089,09	7.554	367.751.089,09
RS	1.164	5.239.411,05	12.091.469,45	5.053	93.125.494,59	6.217	110.456.375,09

Obs: Foram consideradas apenas as obras finalizadas entre 2009 e 2013

Para este item não houve informações de Santa Catarina. Nos demais Estados verificam-se situações distintas sob certos aspectos.

O aumento de vagas no Acre não se deu pela construção de novas unidades, conforme tratado no item da estatística. O Estado possui três obras em andamento, todas em parceria com a União, para criação de 387 vagas e reforma de outras 177, ao custo de R\$ 16.550.566,63, com inícios em 2008, 2009 e 2010, cuja previsão para término está para 2015 em diante. Nestes casos, verifica-se um tempo de execução considerável, superior a seis anos.

Na Bahia construiu-se a um custo médio por vaga superior a 33 mil reais, com uma grande concentração de obras contratadas por inexigibilidade, 89%. Os tempos para construção, de poucos meses, mostram celeridade no processo, donde se presume, apesar de não ter sido informado, tratar-se de sistema construtivo pré-fabricado. Quanto a este sistema a CGU realizou trabalho específico, publicado por meio do Relatório nº 201300054, no qual foram apontadas fragilidades relacionadas às composições de custo utilizadas para a orçamentação da obra no referido sistema construtivo.

O Ceará construiu, para este período, a maior parte das vagas com seus próprios recursos. O estado realizou todas as contratações do tipo concorrência pública ou pregão, e conseguiu um custo médio por vaga inferior a 20 mil reais. O tempo gasto nas construções foi de dois anos na média.

O Espírito Santo foi o estado que mais vagas gerou e todas com seus próprios recursos. Porém o custo médio por vaga, superior a 48 mil reais, está acima dos demais valores apresentados. A maioria das obras do estado, 78%, também foram contratadas por inexigibilidade e com tempo de execução inferior a um ano.

O Rio Grande do Sul, por sua vez, obteve o menor custo médio por vaga, menos de 18 mil reais, entretanto, conforme informado no item da estatística, houve a construção de vagas de baixa qualidade, que foram todas inativadas. O estado realizou várias obras com contratação emergencial e na média suas obras demoraram menos de um ano e meio.

Por fim, há que se considerar que o presente registro baseou-se em dados gerais, sem detalhar as características de cada obra, as quais obviamente possuem suas próprias especificidades.



Questionados sobre as principais dificuldades na construção de vagas penitenciárias, incluindo as obras em andamento e as finalizadas, os estados informaram as seguintes:

- Falta de equipe técnica (arquitetos e engenheiros) específica do sistema prisional;
- Projetos arquitetônicos mal elaborados, feitos por profissionais que não conhecem a realidade prisional, o que leva a retrabalhos;
- Planilhas orçamentárias com muitos erros, que levam a reprogramações e atrasos na obra;
- Empresa de pequeno porte para obras de médio e grande porte, o que dificulta a evolução dos serviços;
- Ausência do devido estudo topográfico, o que leva a modificar diversos projetos para garantir a execução da obra, assim comprometendo toda a planilha orçamentária;
- Dificuldades financeiras, tendo em vista que obras dentro do sistema prisional possuem valores elevados;
- Carência de bons projetos que possuam um investimento menor por vaga/preso;
- As obras demandam uma quantidade significativa de elementos técnicos e respectivos procedimentos burocráticos;
- Dificuldade na disponibilidade de área regularizada e aceite da comunidade local para a implantação de uma unidade prisional;
- Grande número de órgãos e instituições intervenientes na análise das propostas dificultam a aprovação de projetos;
- Regularização cadastral e licenciamentos das áreas;
- Viabilidades na infraestrutura;
- Modalidades de contratação inadequadas em relação aos avanços tecnológicos.

Em relação à execução de obras em parceria com a União os estados apresentaram as seguintes considerações:

Vantagens:

- Garantias de recursos para ampliação e melhoramento do Sistema Penitenciário;
- Agilidade nos processos e nas análises;
- Profissionais competentes e dedicados;
- Divisão de despesas do Estado com a União;
- Parceria com órgão que entende as dificuldades do sistema penitenciário.

Desvantagens:

- Valor de contrapartidas elevado;
- Falta de mais investimento e de uma resolução sobre Arquitetura Penal exclusiva para reformas, com regras mais brandas, otimizando recursos sem perder na qualidade.
- As mudanças na Gestão Organizacional e nas Diretrizes Administrativas implantadas pela União nos últimos 04 anos, inviabilizaram os projetos que estavam em trâmite dentro do DEPEN/MJ. Mesmo projetos já analisados e autorizados o início da construção, foram desautorizados;
- Entraves decorrentes de divergência entre os quantitativos e preços unitários aprovados pela Caixa Econômica Federal, com rescisões de contrato e nova licitações;
- Inúmeras exigências para aprovação dos projetos junto aos órgãos ambientais;
- Ausência de autonomia do estado, mesmo com contrapartida financeira.



## 1.1.3 FISCALIZAÇÃO INTERNA DA EXECUÇÃO

### 1.1.3.1 INFORMAÇÃO

#### Monitoramento realizado pelo DEPEN.

##### Fato

Dentro do DEPEN a competência para acompanhar as obras financiadas pela União para construção e reforma de vagas penitenciárias é da Coordenação de Engenharia e Arquitetura – COENA, conforme estabelece o Regimento Interno do Órgão, aprovado pela Portaria nº 674/2008:

*“Art. 30. À Coordenação de Engenharia e Arquitetura compete:*

*I - assistir tecnicamente as unidades federativas na apresentação de projetos de construção, reforma e aparelhamento de estabelecimentos penais, sugerindo, quando pertinente, a celebração de convênio para sua implementação;*

*II - supervisionar as obras de construção, reforma e ampliação, assim como as ações de aparelhamento/reaparelhamento dos estabelecimentos penais das unidades da federação, em parceria com os órgãos estaduais e distritais responsáveis pela administração do sistema penitenciário;*

*III - promover estudos de engenharia e elaborar os planos diretores, projetos básico e executivo, e orçamento de obras; e*

*IV - manter arquivo de projetos de engenharia e arquitetura concernentes aos convênios celebrados, assim como daqueles desenvolvidos no Departamento.”*

A distribuição dos projetos financiados por meio do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional – PNASP, considerando-se o tipo de construção e o público alvo, apresenta-se da seguinte forma:

#### Resumo do Programa Nacional: R\$ 1,19 bilhão – 45 mil vagas

Descrição	Feminino			Masculino			Totais		
	Unid.	Vagas	Valor (R\$)	Unid.	Vagas	Valor (R\$)	Unid.	Vagas	Valor (R\$)
Ampliação	2	781	8.786.250,00	15	5.051	56.823.750,00	17	5.832	65.610.000,00
Construção	16	6.093	174.100.388,59	66	34.009	955.601.554,01	82	39.898	1.129.701.942,60
<b>Totais</b>	<b>18</b>	<b>6.874</b>	<b>182.886.638,59</b>	<b>81</b>	<b>39.060</b>	<b>1.012.425.304,01</b>	<b>99</b>	<b>45.934</b>	<b>1.195.311.942,60</b>

Conforme esclarecido por meio da Informação nº 78/2015/COENA/CGPAI/DIRPP/DEPEN, de 18 de março de 2015, a Unidade realiza o acompanhamento das obras constantes no escopo do PNASP de forma sistemática:

*“A Coordenação de Engenharia e Arquitetura acompanha sistematicamente as obras constantes no escopo do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional.*

*Tal acompanhamento é realizado por meio dos relatórios elaborados pela Caixa Econômica Federal, Mandatária da União, e por meio de ligações telefônicas e comunicações eletrônicas realizadas com os entes da federação. Os dados obtidos junto à Caixa e aos Estados/DF são analisados, comparados e compatibilizados em uma planilha eletrônica, disponível na rede de armazenamento de dados do Ministério da Justiça, os quais são apresentados*



*mensalmente na Casa Civil da Presidência da República e disponibilizados as demais áreas deste Departamento Penitenciário Nacional, por meio da elaboração de Relatório Diagnóstico por Unidades da Federação.”*

O monitoramento da execução das obras é ainda, mensalmente realizado por meio de reuniões na Casa Civil da Presidência da República para compartilhar o andamento dos projetos, com a participação de representantes dos seguintes Órgãos: DEPEN, CEF, Casa Civil/PR, MPOG e CGU.

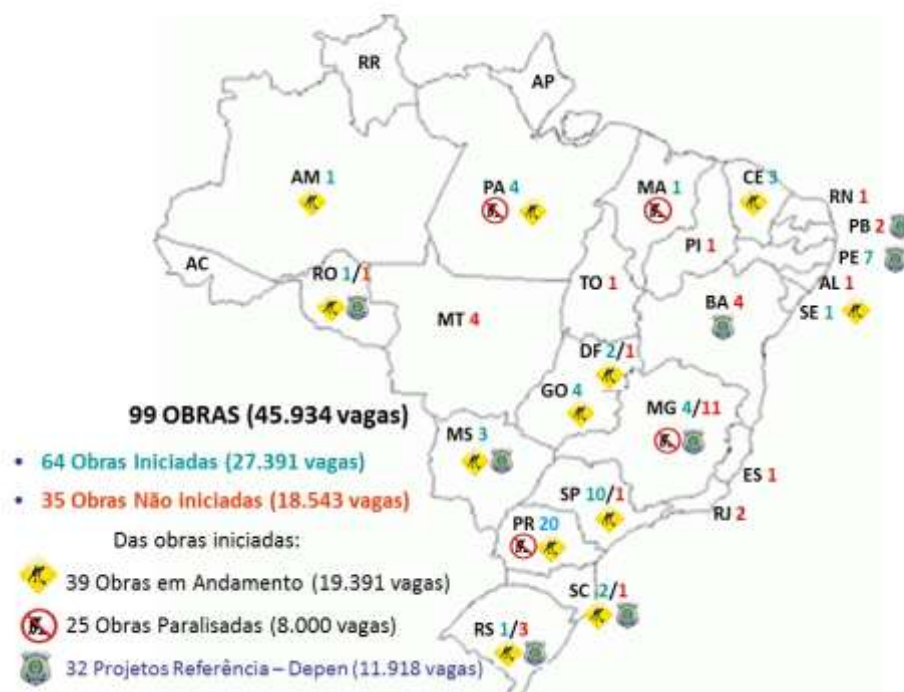
No Relatório de maio de 2015, por exemplo, a situação exposta pelo DEPEN, quanto ao andamento das obras, foi a seguinte:

**Programa Nacional: R\$ 1,19 bilhão – 45 mil vagas (Situação: 28.04.2015)**

Projetos / Obras	Situação	Valor (R\$ milhões)	%	Vagas	%
<b>19</b>	<b>Obras em análise</b>	<b>215.2</b>	<b>18,00%</b>	<b>7.542</b>	<b>16,42%</b>
2	Em análise no Depen	17.1	1,44%	776	1,69%
17	Em análise na CEF	198.0	16,57%	6.766	14,73%
0	Licitação sem edital	0,00	0,00%	0	0,00%
<b>2</b>	<b>Licitação cancelada/suspensa</b>	<b>36.3</b>	<b>3,04%</b>	<b>1.371</b>	<b>2,98%</b>
0	Licitação cancelada	0,00	0,00%	0	0,00%
2	Licitação suspensa	36.3	3,04%	1.371	2,98%
<b>14</b>	<b>Obras em licitação</b>	<b>266.2</b>	<b>22,27%</b>	<b>9.630</b>	<b>20,96%</b>
7	Licitação com edital	153.7	12,86%	5.364	11,68%
7	Licitação concluída	112.5	9,41%	4.266	9,29%
<b>64</b>	<b>Obras iniciadas</b>	<b>677.5</b>	<b>56,68%</b>	<b>27.391</b>	<b>59,63%</b>
32	Até 30%	461.4	38,61%	16.530	35,99%
2	entre 30,01% e 60%	22.9	1,92%	871	1,90%
5	Acima 60,01%	52.2	4,37%	1.990	4,33%
25	Obra paralisada	140.8	11,78%	8.000	17,42%
<b>99</b>	<b>Totais</b>	<b>1.19</b>	<b>100,00%</b>	<b>45.934</b>	<b>100,00%</b>

A distribuição das obras pelo Brasil pode ser vista na seguinte figura, retirada do Relatório mensal do DEPEN:





Conforme se observa, apesar dos esforços empreendidos pelo DEPEN e as Unidades da Federação, o PNASP ainda não entregou nenhuma vaga efetivamente. Dos 99 projetos, que totalizam 45.934 vagas, apenas 5 obras, que respondem por 1.900 vagas, estão com execução acima de 60%.

As primeiras vagas disponibilizadas por este Programa tem inauguração prevista para dezembro de 2015. São 800 vagas no Distrito Federal, das quais 400 correspondem à ampliação do Centro de Detenção Provisória e 400 à ampliação da Penitenciária Feminina. Dos projetos remanescentes do Orçamento Geral da União – OGU, são previstas 1.190 vagas, distribuídas entre os estados de Sergipe, Goiás e Ceará. Além dessas, há previsão de entrega de 1.521 vagas, referentes aos projetos anteriores a 2012, totalizando 3.511 previstas para 2015, conforme a seguinte relação:

UF	Classificação da Obra	Orçam.	Objeto Atual	Repasse (R\$ Milhões)	Vagas	Previsão de inauguração
MA	Anteriores a 2012	2007	Construção da Penitenciária de Imperatriz	6,5	210	Mai/2015
AC	Anteriores a 2012	2008	Construção, reforma e ampliação da Penitenciária Manoel Néri da Silva em Cruzeiro do Sul	4,9	112	Mai/2015
PA	Anteriores a 2012	2008	Construção da Penitenciária Feminina de Marabá	2,6	86	Mai/2015
SE	Anteriores a 2012	2007	Reforma e ampliação do Presídio Regional Senador Leite Neto no município de Nossa Senhora da Glória.	1,1	24	Mai/2015
SE	Anteriores a 2012	2008	Construção da Cadeia Pública em Estância	3,3	196	Jun/2015
SE	OGU	2009	Construção da Cadeia Pública Masculina de Areia Branca/SE	14,9	390	Jun/2015
SP	Anteriores a 2012	2005	Construção da Penitenciária de Itatinga	11,1	768	Jun/2015
GO	OGU	2009	Cadeia Pública em Anápolis	4,5	300	Ago/2015
AM	Anteriores a 2012	2008	Construção da Cadeia Pública em Maués	8,7	125	Set/2015

CE	OGU	2009	Construção de Cadeia Pública em Horizonte/CE	18,8	500	Dez/2015
DF	1º Chamamento	2012	Ampliação do Centro de Detenção Provisória do Distrito Federal	4,5	400	Dez/2015
DF	1º Chamamento	2012	Ampliação da Penitenciária Feminina do Distrito Federal	4,5	400	Dez/2015
<b>BRASIL</b>				<b>Totais</b>	<b>85,4</b>	<b>3511</b>

Com relação às obras contratadas antes de 2012 a situação atual, conforme monitoramento do DEPEN, é a seguinte:

Situação	Obras		Valor do Repasse		Vagas	
	Quant.	%	R\$	%	Quant.	%
Em análise na CEF	3	9,68%	40.809.634,33	21,67%	1.183	17,91%
Licitação concluída	3	9,68%	8.172.891,71	4,34%	459	6,95%
entre 30,01% e 60%	3	9,68%	11.140.255,35	5,92%	273	4,13%
Acima 60,01%	9	29,03%	77.444.311,74	41,12%	3.467	52,48%
Obra paralisada	13	41,94%	50.765.750,30	26,96%	1.224	18,53%
<b>Totais</b>	<b>31</b>	<b>100,00%</b>	<b>188.332.843,43</b>	<b>100,00%</b>	<b>6.606</b>	<b>100,00%</b>

Observa-se dos dados apresentados, que o DEPEN possui um monitoramento gerencial adequado e suficiente, do ponto de vista informativo, tendo em vista que mensalmente apresenta a situação atualizada quanto aos projetos firmados com as Unidades da Federação. Entretanto, este monitoramento não é suficiente para efetivar a entrega das vagas financiadas pela União em um tempo razoável, tendo em vista que quase metade das vagas relacionadas às obras contratadas antes de 2012 tem execução abaixo de 60%, donde se destacam 17,91% em análise na CEF e 18,53% com obra paralisada. Neste sentido, é preocupante observar que também nos novos projetos, financiados pelo PNASP, há um percentual muito próximo, 17,42%, de obras paralisadas, o que representa 8.000 vagas financiadas por este Programa.

### 1.1.3.2 CONSTATAÇÃO


**Realização de baixo número de vitorias em relação ao quantitativo de obras contratadas.**

#### Fato

Contatou-se que o DEPEN realizou apenas 17 vitorias no período de 2012 a 2015, sendo 5 em 2014, de um total de aproximadamente 130 obras com contrato vigente.

Solicitados os relatórios de fiscalização resultantes das vitorias realizadas às obras nos exercícios de 2012 a 2014, a Unidade apresentou relatórios referentes a dois períodos, conforme a seguinte distribuição:

a) **istorias realizadas no ano de 2012:**


	UF: PA - Município: Santa Isabel do Pará	Data:
	<b>17/01/2012</b>	
Contrato: 0301691-26/2009	Vagas: 0	Total: R\$
<b>1.482.545,03</b>		
Reforma e ampliação da cerca perimetral e da Guarita de Controle de Acesso ao Complexo Penitenciário de Americano.		





	Estágio da Obra: aproximadamente 21% do total executada.
	UF: <b>PA</b> - Município: <b>São Félix do Xingu</b> Data: <b>19/01/2012</b> Contrato: <b>0207804-97/2006</b> Vagas: <b>128</b> Total: <b>R\$ 3.246.902,51</b> Construção do Centro de Recuperação Regional no Município de São Félix do Xingu. Estágio da Obra: executados apenas 0,5% da obra.
	UF: <b>RS</b> - Município: <b>Passo Fundo</b> Data: <b>14/02/2012</b> Contrato: <b>0207491-14/2006</b> Vagas: <b>336</b> Total: <b>R\$ 10.666.124,70</b> Construção da Penitenciária Regional em Passo Fundo/RS. Estágio da Obra: Estima-se que 7% da obra foram executados.
	UF: <b>SE</b> - Município: <b>Estância</b> Data: <b>16/02/2012</b> Contrato: <b>0281072-94/2008</b> Vagas: <b>196</b> Total: <b>R\$ 5.610.940,85</b> Construção da Cadeia Pública em Estância(SE). Estágio da Obra: com 2% da obra executados.
	UF: <b>SE</b> - Município: <b>N. Senhora da Glória</b> Data: <b>16/02/2012</b> Contrato: <b>0229398-37/2007</b> Vagas: <b>0</b> Total: <b>R\$ 1.694.795,59</b> Reforma e ampliação do Presídio Regional Senador Leite Neto no Município de Nossa Senhora da Glória. Estágio da Obra: com 15% da obra executados.
	UF: <b>SE</b> - Município: <b>Tobias Barreto</b> Data: <b>16/02/2012</b> Contrato: <b>0278192-81/2008</b> Vagas: <b>120</b> Total: <b>R\$ 5.160.017,17</b> Reforma e Ampliação do Presídio Regional em Tobias Barreto. Estágio da Obra: com 14% da obra executados.
	UF: <b>RN</b> - Município: <b>Ceará Mirim</b> Data: <b>23 e 24/02/2012</b> Contrato: <b>0278468-12/2008</b> Vagas: <b>-</b> Total: <b>R\$ 2.920.532,09</b> Construção de Cadeia Pública em Ceará-Mirim/RN. Estágio da Obra: houve movimentação de terra, entretanto, o que predomina hoje no terreno é lixo.
	UF: <b>RN</b> - Município: <b>Macau</b> Data: <b>23 e 24/02/2012</b> Contrato: <b>0281073-07/2012</b> Vagas: <b>-</b> Total: <b>R\$ 2.834.847,93</b> Construção de Cadeia Pública em Macau/RN. Estágio da Obra: a empreiteira chegou a fazer a limpeza do terreno, mas não passou disso.
	UF: <b>GO</b> - Município: <b>Aparecida de Goiânia</b> Data: <b>27/02/2012</b> Contrato: <b>0232550-51/2007</b> Vagas: <b>96</b> Total: <b>R\$ 1.750.460,53</b> Adaptação e ampliação da Colônia Agroindustrial Semi-Aberto. Estágio da Obra: apenas cerca de 0,3% do total.
	UF: <b>CE</b> - Município: <b>Crateús</b> Data: <b>01/03/2012</b> Contrato: <b>0211729-56/2006</b> Vagas: <b>144</b> Total: <b>R\$ 3.648.126,31</b> Construção da Cadeia Pública de Crateús/CE. Estágio da Obra: Estima-se que a obra esteja com 5,8% executada.
Sem registro fotográfico	UF: <b>CE</b> - Município: <b>Aracati</b> Data: <b>01/03/2012</b> Contrato: <b>0229469-91/2007</b> Vagas: <b>0</b> Total: <b>R\$ 200.000,00</b> Reforma do Hospital Penitenciário Prof. Otávio Lobo. Estágio da Obra: O contrato de repasse encontra-se cancelado.



	UF: <b>CE</b> - Município: <b>Aracati</b> Data: <b>02/03/2012</b> Contrato: <b>0238687-20/2007</b> Vagas: <b>150</b> Total: <b>R\$ 2.970.390,50</b> Construção da Cadeia Pública de Aracati/CE. Estágio da Obra: instalação do barracão da obra e execução de terraplenagem. Atualmente paralisada. Barracão depredado.
--	--

b)

**istorias realizadas no ano de 2014:**

	UF: <b>DF</b> - Município: <b>Brasília</b> Data: <b>23/01/2014</b> Contrato: <b>0395352-06</b> Vagas: <b>400</b> Total: <b>R\$ 13.185.217,89</b> Ampliação do Centro de Detenção Provisória do Distrito Federal. Estágio da Obra: serviços pendentes, como o barracão de obra que não fora finalizado e o gabarito da obra que nem sequer foi iniciado.
	UF: <b>DF</b> - Município: <b>Brasília</b> Data: <b>23/01/2014</b> Contrato: <b>0395351-93</b> Vagas: <b>400</b> Total: <b>R\$ 13.496.855,60</b> Ampliação da Penitenciária Feminina do Distrito Federal. Estágio da Obra: baixo ritmo de andamento dos serviços.
	UF: <b>GO</b> - Município: <b>Formosa</b> Data: <b>10/12/2014</b> Contrato: <b>0279128-13</b> Vagas: <b>300</b> Total: <b>R\$ 14.132.116,04</b> Construção de Cadeia Pública em Formosa – Goiás. Estágio da Obra: ritmo normal de andamento dos serviços
	UF: <b>GO</b> - Município: <b>Novo Gama de Goiás</b> Data: <b>10/12/2014</b> Contrato: <b>0300984-40</b> Vagas: <b>300</b> Total: <b>R\$ 13.669.193,71</b> Construção de Cadeia Pública em Novo Gama de Goiás. Estágio da Obra: baixo ritmo de andamento dos serviços.
	UF: <b>GO</b> - Município: <b>Águas Lindas de Goiás</b> Data: <b>11/12/2014</b> Contrato: <b>0279128-13</b> Vagas: <b>300</b> Total: <b>R\$ 13.666.739,89</b> Construção de Cadeia Pública de Águas Lindas de Goiás. Estágio da Obra: baixo ritmo de andamento dos serviços.

Dos trabalhos realizados no DEPEN, no entanto, verificou-se que a Unidade não realizou vistorias no exercício de 2013.

Em relação à 2015, apesar de previstas em cronograma, as vistorias não ocorreram como planejado. Conforme cronograma previsto para 2015, incluindo vistorias realizadas em dezembro de 2014, a Unidade previa um gasto de R\$ 38.841,20, entre diárias e passagens, para vistoriar obras que somam R\$ 494.264.350,87, ou seja, um custo de 0,008% dos recursos. O cronograma cobre boa parte do território brasileiro, com visitas planejadas para os estados de Goiás, Distrito Federal, Pará, Sergipe, Acre, Maranhão, Rio Grande do Sul, São Paulo, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Ceará e Santa Catarina. Entretanto, o DEPEN não realizou nenhuma das 17 vistorias previstas para o período compreendido entre 17/03/2015 a 12/05/2015, conforme listado a seguir:

**Goiás**

Data	Vistoria	Custo (R\$)
17/03/2015	Cadeia Pública de Anápolis/GO	761,20
17/03/2015	Complexo Prisional e Penitenciária Feminina Consuelo Nasser – Aparecida de Goiânia/GO REUNIÃO CEF em Goiânia - Retorno para Brasília/DF	713,20
		<b>1.474,40</b>



## Distrito Federal

Data	Vistoria	Custo (R\$)
24/03/2015	Penitenciária Feminina - Gama/DF; Ampliação CDP - Papuda/DF	0,00
25/03/2015	REUNIÃO CEF em Brasília	0,00
		<b>0,00</b>

## Pará

Data	Vistoria	Custo (R\$)
05/04/2015	Ida para Marabá e viagem até São Félix do Xingu/PA	1.366,80
06/04/2015	Centro de Recuperação Regional - São Félix do Xingu/PA	424,80
07/04/2015	Viagem para Marabá/PA	424,80
07/04/2015	Penitenciária Feminina - Marabá/PA	424,80
08/04/2015	Centro de Recuperação - Paragominas/PA	424,80
08/04/2015	Penitenciária - Santa Isabel/PA	424,80
09/04/2015	Ampliação Centro de Recuperação - Abaetetuba/PA	424,80
10/04/2015	REUNIÃO CEF em Belém	424,80
11/04/2015	Retorno para Brasília/DF	1.152,80
		<b>5.493,20</b>

## Sergipe

Data	Vistoria	Custo (R\$)
13/04/2015	Cadeia Pública - Areia Branca/SE	1.041,20
14/04/2015	Presídio Regional Senador Leite Neto - Nossa Senhora da Glória/SE	401,20
14/04/2015	Cadeia Pública - Estância/SE	401,20
15/04/2015	REUNIÃO CEF em Aracaju	2.325,20
	Retorno para Brasília/DF	
		<b>4.168,80</b>

## Acre

Data	Vistoria	Custo (R\$)
22/04/2015	Vôo para Rio Branco/AC	1.445,20
23/04/2015	Complexo Penitenciário Dr. Francisco D' Oliveira Conde e Penitenciária Feminina - Rio Branco/AC	424,80
24/04/2015	REUNIÃO CEF em Rio Branco	1.232,80
	Retorno para Brasília/DF	
		<b>3.102,80</b>

## Maranhão

Data	Vistoria	Custo (R\$)
27/04/2015	Vôo até Imperatriz/MA	1.140,80
28/04/2015	Construção da Penitenciária de Imperatriz/MA	424,80
29/04/2015	REUNIÃO CEF em São Luis	1.110,80
	Retorno para Brasília/DF	
		<b>2.676,40</b>

## Rio Grande do Sul

Data	Vistoria	Custo (R\$)
04/05/2015	Vôo para Porto Alegre e viagem até Alegrete/RS	959,20
05/05/2015	Construção da Cadeia Pública Masculino de Alegrete/RS	401,20
06/05/2015	Construção da Cadeia Pública Feminina de Rio Grande/RS	401,20
07/05/2015	Penitenciária Estadual de Guaíba/RS	401,20
08/05/2015	REUNIÃO CEF em Porto Alegre	959,20
	Retorno para Brasília/DF	
		<b>3.122,00</b>

## São Paulo

Data	Vistoria	Custo (R\$)
11/05/2015	Vôo até São Paulo/SP e ida para Itatinga/SP	746,80
12/05/2015	Penitenciária de Itatinga/SP	424,80
14/05/2015	REUNIÃO CEF em São Paulo	424,80
15/05/2015	Retorno para Brasília	746,80
		<b>2.343,20</b>

## Causa

Insuficiência de recursos humanos e logísticos para atividade de vistoria.

## Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade apresentou, por meio do Ofício nº 378/2015/GAB DEPEN/DEPEN-MJ, de 20 de maio de 2015, os seguintes esclarecimentos:



*“Cumpra informar que, devido ao contingenciamento orçamentário, as vistorias de obras planejadas para o exercício de 2015 não foram realizadas de acordo com o Cronograma apresentado. No entanto, foram realizadas reuniões com os estados do PR e RN sobre os contratos do Programa Nacional, respectivamente nos meses de fevereiro e abril desse ano, tendo em vista o aproveitamento de agendas da equipe de engenharia nas citadas localidades. Importante ainda ressaltar que o Depen/MJ solicitou às Unidades Federativas, no início do mês de abril, informações atualizadas das obras vigentes dos contratos firmados antes de 2012 para atualização do cronograma de obras, uma vez que os trabalhos de inspeção contemplam tanto as obras do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional como as obras dos contratos firmados antes de 2012. Nesse sentido, esclarecemos que dos 22 ofícios enviados às Unidades da Federação, já possuímos respostas de 15 (quinze) Estados e estamos aguardando a conclusão do levantamento para a elaboração de um novo planejamento de vistorias de obras para o exercício de 2015.”*

Em relação ao exercício de 2013, o DEPEN esclareceu que:

*“Cumpra informar que a quantidade de obras em execução era baixa no exercício de 2013, cerca de 25 (vinte e cinco) obras do total de 31 (trinta e um) contratos de repasse vigentes contratados antes do exercício de 2012. Desse modo, no exercício de 2013, devido ao quadro reduzido de servidores, foi priorizada pela Coordenação de Engenharia e Arquitetura a atividade de aprovação de propostas do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional no Depen/MJ e na Caixa Econômica Federal.”*

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria o DEPEN complementou as informações, por meio do Ofício nº 240/2015/DIREX/DEPEN-MJ, do qual merecem destaques os seguintes trechos:

*“Lançado em novembro de 2011 as obras do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (a maior parte delas) começaram a ser executadas após o ano de 2014. ... Diante disso, considerando que a maioria dos contratos do Programa Nacional ainda estavam em fase de formalização nos anos de 2013 e 2014, os trabalhos de monitoramento foram realizados apenas nas Unidades da Federação com obra em execução, quais sejam, Distrito Federal e Goiás. Com relação aos contratos anteriores a 2012, optamos no primeiro semestre desse ano realizar uma avaliação da situação de cada um dos 32 instrumentos vigentes... A ideia consistiu em iniciar as ações de monitoramento no ano de 2015 nas obras do Programa Nacional e simultaneamente visitar obras anteriores a 2012 (contratos antigos), com o propósito de tornar econômico os deslocamentos e, principalmente, otimizar a escassa equipe da Coordenação de Engenharia e Arquitetura do Depen.”*

(...)

*“Foi constituído o Processo SEI nº 08016.000219/2015-36 e por meio da Informação nº 219/2015/COENA/CGPAI/DIRPP/DEPEN foi estipulado um calendário de monitoramento trimestral de obras para o segundo semestre de 2015 considerando as obras do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional e os contratos antigos.”*

(...)

*“Há expectativa que o Ministério Público Federal passe a acompanhar nas Unidades da Federação a evolução dos contratos de repasse firmados com o Depen.”*

(...)

*“Finalmente, consignamos outro fator relevante que diz respeito à carência de engenheiros e arquitetos na Coordenação de Engenharia e Arquitetura do*



*Depen/MJ. Nos anos de 2011 a 2013, a COENA possuía apenas um engenheiro civil concursado para dar conta das demandas de análise de documentos, estudos de novas tecnologias e monitoramento de obras. Nesse período o Departamento chegou a utilizar colaboradores eventuais oriundos das Polícias Militares e Civis de alguns Estados para suprir tal carência. Atualmente a Coordenação de Engenharia e Arquitetura do Depen possui em seus quadros dois engenheiros civis concursados e uma Analista Administrativa com formação em engenharia Civil que atua como Coordenadora da COENA para a realização das tarefas acima mencionadas.”*

(...)

*“A Coordenação-Geral de Políticas Penitenciárias promoverá nos próximos dias uma agenda junto ao Ministério da Educação no sentido de conhecer a ferramenta SIMEC identificando uma possível cooperação para o repasse do software ao Departamento.”*

## **Análise do Controle Interno**

De acordo com a Portaria Interministerial nº 507, de novembro de 2011, alterada pela Portaria Interministerial nº 495, de dezembro de 2013, cabe ao concedente promover o monitoramento, acompanhamento e fiscalização do convênio (contrato de repasse), além da avaliação da execução e dos resultados. A referida Portaria, em seu Art. 66 estabelece que o concedente deve prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado, programando visitas ao local da execução com tal finalidade, as quais devem ser devidamente justificadas caso não ocorram.

Em 2012 o DEPEN realizou um conjunto de vistorias que abrangeu quase todas as regiões do Brasil. Entretanto, verifica-se que as vistorias, na sua maioria, tinham como objeto obras financiadas por meio de Contratos de Repasse antigos, entre quatro e seis anos de assinatura. As conclusões apresentadas nos relatórios de fiscalização indicam a existência de obras literalmente abandonadas, como nos caso de Aracati/CE, Ceará Mirim/RN e Macau/RN, ou com pouquíssima execução, como São Felix do Xingu/PA e Aparecida de Goiânia/GO. Acrescenta-se que os relatórios de fiscalização das doze obras vistoriadas em 2012, em suas considerações preliminares, informam como motivo da vistoria o fato da obra estar na lista dos contratos de repasse que seriam cancelados:

*“A presente vistoria tem por finalidade caracterizar o estágio de execução da obra .... tendo em vista que a referida obra se encontra na lista das obras que terão seus contratos de repasse cancelados pelo Gabinete de Gestão Integrada criado pela Casa Civil da Presidência da República, com a participação da Controladoria Geral da União, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Caixa Econômica Federal, DEPEN/MJ, além da própria Casa Civil.”*

Esta situação indica um distanciamento entre o Órgão Federal e as obras financiadas. O DEPEN visitou as obras em 2012 para tratar de uma questão excepcional e não como uma iniciativa ordinária da atividade de acompanhamento.

Observa-se que as vistorias realizadas em 2014 ocorreram em Brasília e nas proximidades, o que é perfeitamente válido e compreensível devido à maior facilidade e viabilidade para o DEPEN visitar esses canteiros de obras. Entretanto, as obras mais distantes continuam sem a aproximação necessária do Órgão Federal, realizada por meio do acompanhamento da obra. É importante que o Órgão se mostre presente nos empreendimentos que financia, ainda que seja indiretamente, por meio do parceiro estadual.



A vistoria à obra é uma forma de acompanhar a execução do Contrato de Repasse pactuado com a Unidade da Federação. Não é a única, mas é a forma que melhor aproxima o Órgão Federal do objeto financiado, o qual atenderá a finalidade proposta na Ação de Governo. Observa-se que as dificuldades enfrentadas pelo DEPEN são grandes, tendo em vista restrições de caráter operacional, incluindo equipe técnica para realização das vistorias, bem como de caráter orçamentário, para custear as viagens necessárias. Entretanto, quanto ao cronograma de 2015 particularmente, verifica-se que o custo para as vistorias soma R\$ 22.380,80, com uma média inferior a R\$ 3.000,00 por Estado. No caso do DF as vistorias não demandam recursos financeiros e não são, portanto, prejudicadas por conta do contingenciamento orçamentário. Neste sentido, é importante que a Unidade estabeleça prioridades no planejamento, de modo que possa executá-lo pelo menos em parte, caso conclua pela inviabilidade do mesmo no decorrer do exercício de 2015. Tendo em vista que o DEPEN definiu um novo calendário de vistorias para 2015, atendeu à recomendação emitida no relatório preliminar.

Cabe observar também que, em complemento às informações solicitadas pelo DEPEN às Unidades Federativas para atualização do cronograma das obras, e considerando a estrutura reduzida de pessoal para acompanhamento in loco, deve o gestor federal buscar medidas que possam mitigar os riscos de que as obras não sigam os projetos, padrões e especificações definidos e aprovados pelo Departamento quando da assinatura dos contratos de repasse. Um exemplo de medida que poderia ser adequada à atual estrutura do DEPEN é a utilização do módulo de monitoramento de obras do Sistema Integrado de Monitoramento do MEC – SIMEC. Por meio deste sistema os engenheiros fiscais das obras em cada estado são cadastrados e fornecem informações, juntamente com documentos (ex. medições, registros fotográficos, etc.), que permitem um acompanhamento à distância da execução da obra, reduzindo os custos de locomoção de servidores do DEPEN e mitigando os riscos que a ausência de acompanhamento pode acarretar. Neste sentido o Órgão concordou com a sugestão da CGU e sinalizou a intenção de analisar a viabilidade de utilização do SIMEC. Desta forma permanece a recomendação para monitoramento de sua efetiva implementação, observando que o referido sistema é apenas um exemplo.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Estabelecer com os Estados o compromisso de encaminhamento periódico das informações sobre a evolução das obras (incluindo registro fotográfico, resultados de ensaios, etc.), podendo-se utilizar, para esta finalidade, um Sistema de Monitoramento de obras à distância, a exemplo do módulo de monitoramento de obras do Sistema SIMEC (Ministério da Educação).

### **1.1.4 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS**

#### **1.1.4.1 INFORMAÇÃO**

##### **Sistema Nacional de Informações Penitenciárias - InfoPen.**

##### **Fato**

O Sistema Nacional de Informação Penitenciária – InfoPen Estatística surgiu da necessidade que o governo federal possuía de informações acerca da questão penitenciária. Antes do surgimento do Infopen a consulta aos Estados era realizada por meio de ofícios, o que por vezes gerava morosidade no processo de obtenção de dados. Dessa forma, em meados de 2005 a ferramenta, após uma reestruturação, foi



disponibilizada para preenchimento. Por meio de Acordos de Cooperação, todos os Estados deveriam mensalmente repassar uma série de informações padronizadas que subsidiavam a propositura de políticas públicas. Não obstante essa ação ter facilitado o acesso às informações, foi observado uma grande dificuldade dos Estados em fornecer os dados básicos solicitados, além de verificar-se a existência de inconsistências. O DEPEN, com o objetivo de informatizar os Estados que não possuíam sistemas, unificar as bases de dados existentes e diminuir as inconsistências de dados, promoveu o desenvolvimento de um novo módulo no sistema chamado InfoPen Gestão. O InfoPen Gestão surgiu para permitir o cadastramento dos dados individuais dos presos e sua gestão.

Objetivando compreender a geração e transparência da estatística penitenciária, foram solicitadas informações preliminares ao DEPEN, que apresentou diversas questões enfrentadas pelo Órgão, por meio da Informação nº 41/2015/COINF/CGPAI/DIRPP/DEPEN, as quais se transcrevem a seguir, acompanhadas de uma análise geral, sem adentrar em detalhes técnicos, a título de compreensão histórica da situação:

*“1. Inicialmente, é importante registrar que o Sistema Nacional de Informações Penitenciárias - InfoPen não se resumia a um sistema informatizado, constituindo principalmente uma rede de informações. Para atender as diversas necessidades dos Órgãos e Instituições Públicas envolvidas na Administração Penitenciária e na Execução Penal, bem como as da população em geral, o InfoPen agregava duas soluções informatizadas distintas: uma ferramenta de gestão de Unidades Prisionais, que reunia os dados individualizados das pessoas custodiadas, e o InfoPen Estatístico, que congrega unicamente dados estatísticos do sistema prisional brasileiro.”*

As informações preliminares levam ao entendimento de que o sistema não foi projetado de forma a ser uma ferramenta completa. Um bom sistema de gestão, utilizado de fato no trabalho diário, é capaz de gerar estatística dos atos administrativos executados pelo Órgão. Esta separação entre Infopen Gestão e InfoPen Estatística poderia ser entendida como um fator considerável para o insucesso do sistema.

*“2. O InfoPen Gestão era de uso facultativo e diversos Estados optaram por utilizar ferramenta própria para o controle das Unidades Prisionais. Em julho de 2013, cerca de 12 dos Estados-membros utilizavam a ferramenta disponibilizada por este Departamento. Antes disso, contudo, algumas das outras Unidades da Federação empregaram o InfoPen Gestão na administração prisional, porém, devido aos diversos problemas de ordem técnica, notadamente relacionados à instabilidade da ferramenta, escolheram o desenvolvimento ou a aquisição de soluções diversas. Tal dificuldade historicamente fora imputada à perda da equipe técnica responsável pelo desenvolvimento e manutenções no InfoPen, o que ocorreu em meados do ano de 2008.”*

Esta questão demonstra que a integração dos atores envolvidos na política penitenciária ainda não atingiu uma maturidade satisfatória. A consequência direta desta realidade é a utilização, em vários Estados, de ferramentas próprias para o controle das unidades prisionais. E a causa indicada para este problema recai, segundo as colocações da



Unidade, sobre problemas de ordem técnica, incluindo aí escassez de recursos humanos suficientes para desenvolvimento e manutenção do Infopen.

*“3. A partir de então progressivamente o Sistema tornou-se defasado, dada a crescente demanda social e dos próprios servidores da Administração Penitenciária por informações relativas à população carcerária, o que ocorria em descompasso com a reduzida capacidade de absorção da equipe administrativa responsável pelo Sistema que forçadamente se reduziu a realizar o papel de intermediário entre as demandas dos usuários e a Coordenação-Geral de Tecnologia de Informação do Ministério da Justiça – CGTI/MJ.”*

O Infopen, que foi pensado e desenvolvido para ser uma ferramenta útil à gestão e ao registro estatístico da política penitenciária, deixa de ser esta ferramenta, auxiliar ao DEPEN, e passa a ser um ônus ao Órgão. Consequentemente a equipe da Unidade afasta-se do papel de coordenadora da política nacional e reduz-se ao papel de intermediária entre demandas dos usuários do sistema e a CGTI/MJ.

*“4. A situação se agravava exponencialmente, causando grande insatisfação entre os usuários do Sistema. A instabilidade da ferramenta passara a ser uma reclamação constante. Diante de tal realidade, esta Coordenação, dada a ausência de equipe técnica, só poderia se socorrer do apoio da CGTI/MJ, que atendia todas as demandas via chamado técnico – SICAU. Dessa forma, as demandas do InfoPen passaram a concorrer com as de outros sistemas internos e externos geridos por aquela área finalística. Sabe-se também que, como no DEPEN, a CGTI/MJ dispõe de escassos recursos humanos. Isso também representou grande perda para gestão do InfoPen. As principais demandas relacionadas ao Sistema de Gestão de Informação Penitenciária passaram a ser reencaminhadas a empresas terceirizadas que se sucederam no tempo, sem que houvesse o adequado repasse de conhecimento após as transições das equipes administrativas-gerenciais.”*

É importante observar que a dependência do DEPEN em relação à CGTI/MJ, uma Unidade fora de sua estrutura, tem causado, segundo o gestor, o baixo atendimento das demandas surgidas na utilização do InfoPen. Ou seja, o DEPEN tem uma demanda que aumenta na medida em que aumenta sua atuação como Órgão coordenador do Sistema Penitenciário Nacional, entretanto a CGTI/MJ não acompanha esta evolução. Lembrando que o DEPEN é para a CGTI/MJ apenas mais uma das Unidades do Ministério que demandam seus serviços de Tecnologia da Informação.

*“5. O resultado prático dessa terrível combinação foi a deterioração e a conseqüente inadequação do InfoPen aos desafios crescentes que enfrenta. Os gestores estaduais, nomeados especificamente nas Unidades da Federação para realizar interlocução com o Departamento Penitenciário Nacional, não encontraram respaldo junto à Coordenação do Sistema Nacional de Informação Penitenciária – COINF/CGPAI/DIRPP/DEPEN/MJ. A área responsável pela administração do InfoPen, refém da priorização dos chamados técnicos na CGTI/MJ, não podia atender num prazo razoável as constantes e crescentes demandas. Reportaram os representantes estaduais, desde idos de 2008,*





*diversos erros e bugs no módulo de gestão do InfoPen, dentre os quais, se destacam alguns indispensáveis para a gestão prisional, como os referentes às transferências de presos e o cadastro de informações sensíveis.”*

O InfoPen, conseqüentemente, não acompanhou as demandas surgidas e acabou não sendo adequado para a integração dos Órgãos componentes do Sistema Penitenciário Nacional.

*“6. O desgaste político gerado em virtude desses problemas refletiu sobremaneira na aceitação do uso do Sistema nos Estados. Ademais, a equipe da COINF, em meados de 2013, contava apenas com dois servidores e dois estagiários para dar cabo à Administração Central do Sistema. Como estavam incumbidos de diversas demandas que fogem à esfera da Administração do InfoPen, muitas vezes as demandas dos usuários eram atendidas fora do prazo, o que contribuiu de forma nefasta para o descrédito do Sistema.”*

Outro problema relatado é a ausência de uma equipe exclusivamente dedicada à gestão do sistema. Ainda que fosse apenas um núcleo pequeno, essa dedicação exclusiva mostra-se necessária num cenário de demandas em grande quantidade. Há que se ponderar, entretanto, que num sistema bem definido e implementado é de se esperar um cenário mais controlado em relação às demandas para correção ou para registrar “erros” e “bugs” da ferramenta.

*“7. A partir desse quadro degradante, foi que decidiram os gestores estaduais adotar, na medida em que dispunham de recursos próprios, desenvolver ou adquirir novas ferramentas para a gestão prisional, buscando a independência da gestão local e um ganho de eficiência que o InfoPen não podia mais oferecer. Sobre o tema é conveniente rememorar, inclusive, que chegaram à COINF propostas de Convênios cujo objeto corresponde ao desenvolvimento de ferramentas próprias de gestão prisional. O InfoPen que outrora pretendeu-se solução totalizante para a gestão prisional de todo o País, passou a um papel de menor relevo no cenário nacional, investindo, até mesmo em soluções diversas a serem elaboradas nos Estados. Prova disso é que em um desses instrumentos, o firmado com o Estado de Pernambuco, exige numa de suas cláusulas que o Estado, ao atingir a meta buscada, a de desenvolver inovadora ferramenta de gestão prisional, forneça o código fonte para que o DEPEN compartilhe com todas as unidades federativas uma espécie de modelo a ser adotado para o desenvolvimento local de cada uma das ferramentas estaduais.”*

O cenário apresentado configura uma deficiência do Órgão em relação à gestão de tecnologia da informação. O DEPEN, desde sua criação, tem apresentado um crescimento considerável, passando de uma pequena Unidade na Secretaria Nacional de Justiça – SNJ, para um Departamento vinculado diretamente ao Ministro da Justiça, desde 2013. Todavia, a gestão de tecnologia da informação não acompanhou esta evolução e o DEPEN ainda não estruturou uma área dedicada a esta tarefa.

*“8. De outro lado, o InfoPen Estatística, abrangido pela Portaria n.º 42, de 24/08/2004, condiciona a celebração de convênios entre os Estados e o DEPEN ao fornecimento regular, pelo ente federativo, de informações estratégicas*



*relacionadas ao Sistema Penitenciário, fomentando a alimentação do sistema. Dessa forma, todos os entes da federação compartilhavam esses dados estatísticos através do Sistema. Isto é, preenchiam, periodicamente, formulários on-line nos quais eram apresentados os dados estatísticos mais relevantes do Sistema Penitenciário Brasileiro. É, sem dúvida, o produto de maior destaque oferecido pelo InfoPen.”*

*9. Apesar de sua relevância, o módulo estatístico enfrentou problemas de idêntica gravidade daqueles apresentados pelo módulo de gestão. Ademais, muitos dos gestores e usuários acumulam as funções de gestor dos dois módulos e, sem dúvida, o descrédito da ferramenta de gestão causado pelo aleijamento de suas funcionalidades respingara na festejada ferramenta estatística.”*

A ausência de uma estatística confiável dificulta ao DEPEN promover adequadamente as ações que lhe competem na gestão da política penitenciária nacional. A estatística penitenciária é o ponto de partida para definir a atuação do Órgão frente aos desafios impostos pela realidade do sistema penitenciário brasileiro.

*“10. Os dados estatísticos (por volta de quinhentos campos, até o período de junho de 2013) eram preenchidos pelos gestores nos Estados mensalmente. Semestralmente eram disponibilizados arquivos em formato xls e pdf sintetizando as informações no sítio do Ministério da Justiça para a consulta pública. A fidedignidade, a atualidade e a integridade das informações ali inscritas são de responsabilidade dos próprios Estados-membros que colaboram com o DEPEN.*

*11. O controle da correção dos dados inseridos no módulo estatístico era realizado pelo acompanhamento de um relatório gerado pelo próprio sistema que listava em forma de ranking o percentual de preenchimento dos formulários por parte dos gestores, reputando inconsistentes os dados caso o nível de preenchimento esteja aquém do desejado.*

Na separação entre InfoPen Gestão e InfoPen Estatística o DEPEN já perdeu parte da confiabilidade dos dados estatísticos, tendo em vista que ao invés de extrair a estatística diretamente de uma base de dados, obtém mediante preenchimento de formulários. Caso o InfoPen Gestão fosse projetado para ser uma ferramenta completa e estivesse em pleno funcionamento, em todas as Unidades da Federação, o DEPEN teria sob sua gestão as bases de dados suficientes para gerar as estatísticas. Da maneira como ficou, a estatística do DEPEN depende da coleta de informações junto aos Estados.

*12. Ocorre que, com o menoscabo ao qual esteve submetida a ferramenta por um longo período de tempo, conforme já exposto, sem que houvessem suficientes manutenções corretivas e/ou evolutivas gerou uma série de transtornos, por vezes insuperáveis para os mais competentes administradores locais. Um grande exemplo foi o problema com o cadastro de novos estabelecimentos. Há cerca de quatro anos, o sistema apresentava um tipo de erro exaustivamente relatado que consistia na impossibilidade de se cadastrar novos estabelecimentos penais. Ora, se o gestor não consegue cadastrar uma nova unidade penal, que dirá inserir os dados a ela pertinentes, fato que ocasionava um aumento gradual no nível de inconsistência do preenchimento estatístico do*



*InfoPen. Todos os estabelecimentos penais eram cadastrados e havia um usuário responsável por cada estabelecimento do Estado, era esse usuário quem informava os dados relativos ao seu estabelecimento penal; o preenchimento dos dados era acompanhado por um gestor estadual, que, ao final, realizava a validação dos dados consolidados e informava para este Departamento que o levantamento já estava pronto para publicação com relação àquele ente federado. Como a publicação dos dados não descia ao nível do estabelecimento, nos Estados em que faltavam estabelecimentos cadastrados devido ao erro relatado, o próprio gestor estadual realizava a alteração do resultado da consolidação incluindo os dados relativos ao(s) estabelecimento(s) faltante(s).*

Acrescenta-se ainda que os próprios gestores estaduais também compilam os dados estatísticos coletados junto aos estabelecimentos de sua jurisdição, o que conseqüentemente leva à possibilidade de erros na composição estatística do sistema penitenciário.

*13. A rotatividade entre os gestores estaduais, que acompanha o sabor das eleições e alterações gerenciais em cada Estado, associada à falta recursos necessários para treiná-los continuamente contribuiu para tornar as centenas de indicadores indecifráveis ou imprecisos para boa parte dos usuários incipientes. A instabilidade e a indisponibilidade de alguns dos recursos originais do módulo estatístico tornaram a tarefa de disponibilizar os indicadores no prazo adequado extremamente dificultosa, mesmo para os gestores mais espertos.*

Importante observar que a ausência de um padrão de trabalho bem definido, suportado por um robusto sistema informatizado, faz com que o sistema penitenciário em âmbito nacional sofra com alterações ocorridas no âmbito local. Daí vê-se claramente a importância do papel exercido pelo DEPEN frente ao sistema penitenciário. Se o Órgão não consegue vencer os desafios de planejar e coordenar a política penitenciária nacional, todo o sistema penitenciário nacional fica prejudicado.

*14. Em meados de 2012, foi constatada pela equipe da COINF uma lentidão excessiva do módulo estatístico que prejudicava sobremaneira o trabalho de toda a rede de gestores e usuários do InfoPen. A equipe tratara, então, de encomendar à CGTI/MJ, como de praxe, a resolução do problema. Para tanto, foram indisponibilizados temporariamente os relatórios gerenciais do Sistema, que serviam de lastro para o acompanhamento do preenchimento das informações por parte dos gestores dos relatórios gerenciais do sistema. Essa limitação se arrastou por quase um ano, sem que a equipe de Tecnologia da Informação deste Ministério tenha dado cabo ao problema apontado. Isso obrigou a equipe da COINF a requisitar, a todo momento, pela via dos chamados técnicos (SICAU's), relatórios estatísticos para o uso administrativo dos gestores. O aumento dessa demanda sem solução representou, com o passar do tempo, indefensável gasto de dinheiro público, vez que cada atendimento de chamado SICAU se tornava uma nova despesa assumida e, quando não atendida no prazo, tornava-se inútil para o gestor, tornando inócuo e perdulário o esforço empreendido. Em termos práticos, o gestor estadual solicitava o*



*relatório gerencial para esta Coordenação, que registrava um chamado técnico no sistema de demandas (SICAU) da Coordenação-Geral de T.I. – CGTI/MJ, que por sua vez repassava o pedido a uma empresa terceirizada que possuía um prazo contratual para o atendimento da demanda. Devido ao renitente atraso da empresa terceirizada no cumprimento dessas demandas, os chamados passaram a ser registrados com prazo para atendimento, o que não evitou o descumprimento dos pedidos, servindo apenas como subsídio para o não pagamento do esforço empreendido pela empresa devido à intempestividade do atendimento. Não é necessário registrar que a delonga no fornecimento do relatório gerencial desembocava no atraso da validação dos dados pelo gestor estadual e, conseqüentemente, da publicação dos dados estatísticos.*

É necessário corrigir a relação entre o DEPEN e a CGTI/MJ. Caso a CGTI tenha condições de atender ao DEPEN, deve fazê-lo segundo as necessidades do Órgão, mediante a definição de Acordos de Nível de Serviço. Por outro lado, caso a CGTI não tenha essa condição, o DEPEN deve providenciar sua própria estrutura de Tecnologia da Informação. Obviamente esta tomada de decisão deve estar amparada em estudos de viabilidade que abordem as condições técnicas e orçamentárias para a implementação de uma área de TI.

*15. Muitos dos indicadores encontravam-se, tal como a própria ferramenta, desatualizados, traziam quesitos amplos em demasia, tecnicamente impróprios ou incorretos, o que também afetava a credibilidade do próprio resultado estatístico. Sem contar que a COINF não contava com recursos necessários para realizar trato estatístico das informações “brutas” inseridas pelos gestores, pois não dispõe de software de análise estatística, tampouco de pessoal qualificado para tal atividade. A crescente demanda social passou a exigir o detalhamento cada vez maior das informações relativas à população carcerária brasileira, os indicadores existentes passaram a não ser suficientes para atender a tais anseios. Diante de tal quadro, a coleta, a análise e o tratamento dos dados estatísticos afetos ao sistema penitenciário foram retirados da esfera de atuação da Coordenação do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias em meados de junho de 2014; tais responsabilidades foram encampadas pelo Gabinete deste Departamento Penitenciário Nacional, que elaborou novo formulário estatístico, com nova metodologia de coleta e validação de dados. Atualmente, o levantamento estatístico não é realizado por intermédio do InfoPen Estatístico, mas sim de um formulário web para preenchimento pelos Estabelecimentos Penais e pela Secretaria de Estado.*

Observa-se portanto uma estruturação deficiente na Unidade. A Coordenação do Sistema Nacional de Informação Penitenciária, que é a área competente para trabalhar a estatística, conforme art. 29 do Regimento Interno do DEPEN, não consegue atender as demandas e necessita dividir a carga de trabalho com o Gabinete do Departamento. A solução do Órgão é paliativa, pois trata-se de formulário para preenchimento e não um sistema propriamente dito, capaz de gerar informações gerenciais consolidadas automaticamente. O InfoPen Estatística, por sua vez, caiu em desuso.



16. No que atine ao sistema InfoPen Gestão, convém registrar que desde o advento da Lei n.º 12.714/12, que institui o Sistema de Acompanhamento da Execução das Penas, da Prisão Cautelar e da Medida de Segurança, este Departamento vem envidando esforços no sentido de construir um sistema informatizado seguro e que atenda todos os requisitos necessários à gestão dos estabelecimentos penais e ao cumprimento do ato normativo em tela. Para tanto, realizou-se o mapeamento dos fluxos mediante consultoria prestada pelo Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro, finalizada em dezembro de 2012. No início do ano de 2013 iniciou-se a interlocução com os demais órgãos envolvidos (Conselho Nacional de Justiça – CNJ, Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, Colégio de Defensores Públicos Gerais – CONDEGE, Conselho Nacional dos Secretários de Estados de Justiça, Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária – CONSEJ, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Secretaria de Reforma do Judiciário e Secretaria Nacional de Justiça) e, em meados de maio de 2013 iniciou-se a especificação dos casos de uso por intermédio da empresa Stefanini S.A., então contratada pela Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação – CGTI/MJ para o desenvolvimento de software. Em outubro de 2013 a fábrica de software disponibilizou uma primeira versão implantável do sistema, que não foi homologada devido aos diversos erros que apresentava; durante todo o ano de 2014 iniciou-se um esforço de correção empreendido pela empresa Stefanini, seguiram-se diversas tentativas frustradas de homologação, mas o contrato da empresa findou sem que houvesse a entrega de um produto passível de homologação. Em 2015 iniciou-se a prospecção de nova empresa para o desenvolvimento da solução, houve a interlocução com a Empresa de Tecnologia da Informação da Previdência Social – DATAPREV e com o Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, havendo a possibilidade de contratação desta última para a execução do serviço em comento. Por fim, acredita-se que a implantação do Sistema de Justiça Aplicada do Depen – Sisdepen favorecerá a extração de estatísticas fidedignas referentes à população prisional, na medida em que serão extraídas diretamente de uma ferramenta de gestão contendo todos os dados qualitativos das pessoas custodiadas.

O Órgão aponta para uma solução frente aos problemas apresentados, qual seja, a implantação do Sistema de Justiça Aplicada do Depen – Sisdepen. Cabe observar a importância de projetar e implementar um sistema robusto, que atenda efetivamente as Unidades da Federação na gestão penitenciária, de modo que o DEPEN de fato coordene a política penitenciária brasileira e acompanhe os Estados nesta tarefa. Desta forma, todos os erros e acertos do passado, tanto do sistema quanto das parcerias firmadas com as Unidades da Federação, devem ser considerados para se chegar a uma solução realmente útil. O InfoPen, tal como informado, sofreu de inúmeros problemas e não cumpriu com as expectativas de uma gestão integrada e coordenada nacionalmente.

#### 1.1.4.2 INFORMAÇÃO

**O Sistema de Justiça Aplicada do Depen - Sisdepen é prioridade no Plano Diretor de Tecnologia da Informação do MJ.**



## Fato

O projeto do Sisdepen nasceu da necessidade de atender à Lei nº 12.714/2012, a qual dispõe sobre o sistema de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança.

Conforme estabelece a citada lei:

*“Art. 1º Os dados e as informações da execução da pena, da prisão cautelar e da medida de segurança deverão ser mantidos e atualizados em sistema informatizado de acompanhamento da execução da pena.”*

Acrescenta ainda que:

*“Art. 5º O Poder Executivo federal instituirá sistema nacional, visando à interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos Estados e pelo Distrito Federal.”*

Portanto, coube ao DEPEN a construção deste sistema, tendo em vista sua competência de planejar e coordenar a política penitenciária nacional.

Objetivando compreender as ações adotadas pelo DEPEN para o desenvolvimento do Sisdepen, sobretudo quanto às medidas tendentes a evitar os problemas vivenciados com o Infopen, foram solicitadas informações quanto aos seguintes tópicos:

- Viabilidade de implantar uma área específica para gestão de tecnologia da informação;
- Transferência de recursos às Unidades da Federação para a aquisição ou desenvolvimento de sistemas de gestão penitenciária nos respectivos estados, a exemplo dos Convênios 761575, 759483 e 756466, com os estados de Alagoas, Pernambuco e Rondônia, respectivamente, que somam R\$ 11.766.247,67.
- Orçamento do Sisdepen, incluindo desenvolvimento, implantação e manutenção;
- Medidas que o DEPEN está adotando para evitar os problemas ocorridos com o desenvolvimento e implantação do InfoPen;
- Medidas o DEPEN está tomando ou tomará para que o novo Sisdepen, a ser desenvolvido pelo SERPRO, não tenha o mesmo fim do sistema desenvolvido pela empresa terceirizada da CGTI, no ano de 2014.

A **Unidade** apresentou, por meio do Ofício nº 395/2015/GAB DEPEN/DEPEN-MJ, os seguintes esclarecimentos (apresentados aqui de forma resumida):

No que se refere ao estabelecimento de uma área específica para de gestão de TI:

O DEPEN concorda com a importância da criação de uma área de tecnologia da informação, não apenas para a área de produção de dados estatísticos, mas para o apoio a outras áreas, como a Ouvidoria e a Corregedoria. Neste sentido informa que esta necessidade constou do Planejamento das Ações do DEPEN elaborado no início de 2015, além de constar da proposta da nova estrutura da Diretoria Executiva do Departamento que seria enviada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ainda no primeiro semestre de 2015.

Quanto aos convênios firmados com estados convenientes para aquisição e desenvolvimento de sistemas:

O Departamento informou que os três convênios haviam sido firmados em 2011, época em que o sistema Infopen apresentava diversos problemas (já comentados neste Relatório). No entanto, como dois estados (AL e RO) não tinham equipe técnica para o desenvolvimento dos processos de aquisição, tiveram seus convênios rescindidos. Resta assim, o Estado de Pernambuco, cujo convênio ainda está em



vigor. Ressaltou, no entanto, que com o advento da Lei nº 12.714/2012, sua estratégia se voltou para o desenvolvimento do SISDEPEN.

No que se refere às questões orçamentárias que tratam sobre o desenvolvimento do SISDEPEN:

A Unidade informou que a previsão orçamentária para o SISDEPEN na Lei Orçamentária de 2015 é de R\$8 milhões, sendo que esse valor abrange não apenas o desenvolvimento da solução como também a política de aparelhamento dos Estados quanto a equipamentos de tecnologia da informação. Neste sentido foi realizado pregão para aquisição de 2.548 computadores a serem disponibilizados aos Estados. Quanto ao montante específico a ser despendido na fase de desenvolvimento do sistema, o DEPEN informou que ainda está negociando com o SERPRO e assim que tiver avançado neste processo informará à CGU.

No que concerne às medidas adotadas pelo DEPEN para evitar os erros ocorridos na gestão do InfoPen e para conseguir a efetiva implementação do SISDEPEN:

O DEPEN informou que o Comitê de Governança em tecnologia da Informação do MJ indicou o SISDEPEN como prioridade absoluta entre as demandas prioritárias em desenvolvimento. Neste sentido, a Unidade compreendeu que o caminho mais ágil e adequado tecnicamente seria a formalização da demanda de desenvolvimento no bojo do contrato do SINESP, firmado pelo Ministério da Justiça com a empresa SERPRO. Além disso, informou que o Gabinete da Direção-Geral do DEPEN assumiu a responsabilidade direta pela gerência do projeto SISDEPEN como forma de encurtar radicalmente a distância institucional entre a equipe técnica do projeto e o seu patrocinador superior. Ademais, a equipe técnica do projeto SISDEPEN passou a ser coordenada por um servidor cedido pela Defensoria Pública do Rio Grande do Sul, com larga experiência na área de execução penal, além de prática como gestor na administração pública.

Outro ponto importante a ser destacado é que as informações sobre o sistema prisional que compõem o SINESP - Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas serão fornecidas pelo SISDEPEN, por meio de conexões permanentes entre esses sistemas. Logo, em caso de inadimplemento dos integrantes do SISDEPEN em relação ao fornecimento de dados e informações obrigatórias sobre as pessoas privadas de liberdade (por falta de alimentação do sistema ou por falta de disponibilização de canais que permitam a interoperabilidade), será necessário comunicar ao Ministro de Estado da Justiça essa situação, para aplicação do disposto no § 2º do art. 3º da Lei nº 12.681, de 2012.”

Conforme se verifica da manifestação da Unidade, uma área específica para a gestão de tecnologia da informação seria importante, mas ainda não foi possível a sua criação, a qual está sendo proposta para a nova estrutura da Diretoria Executiva. Isto demonstra que o processo evolutivo do DEPEN está em curso, entretanto ainda não atingiu um nível satisfatório para atendimento de suas competências legais. É importante deixar transparente que enquanto o Órgão não tiver sua estrutura adequada em operação, os problemas decorrentes da ausência desta estrutura podem se repetir.

Dada a atual conjuntura no que se refere aos sistemas de gestão penitenciária, tendo em vista a implementação e a disponibilização do SisDepen aos Estados, e por uma questão de prioridade em busca da eficiência administrativa, é importante a medida que o Órgão vem adotando em abster-se de investir recursos em desenvolvimento de softwares nos Estados, focando na implantação do Sisdepen. Neste sentido reforça-se a importância de um planejamento a longo prazo, que envolva as tratativas com as Unidades da Federação, de modo que eventuais problemas futuros no Sisdepen não venham a



culminar em repasses de recursos para desenvolvimento de soluções locais, desagregadas do projeto nacional em curso.

O arcabouço legal estabelecido atualmente favorece mais a integração dos dados do que no passado, sobretudo no período do Infopen Gestão. Aliás, deve-se ter em mente que o processo evolutivo daquele sistema serve de aprendizado tanto para o desenvolvimento do novo sistema, como também da própria legislação, que se estabelece em resposta aos desafios práticos impostos à administração pública.

O DEPEN informa diversas ações resultantes da necessidade de implementação da solução, aliadas às experiências passadas tanto na implantação do Infopen quanto na primeira tentativa de desenvolvimento do Sisdepen. Isto implicou, no caso concreto, na mudança de empresa contratada e na alteração da estrutura do Órgão para fazer frente à demanda. Um dos aspectos mais importantes da situação atual é a colocação do Sisdepen em primeiro lugar dentre os 28 projetos de desenvolvimento priorizados pelo Comitê Gestor de Tecnologia da Informação do Ministério da Justiça, conforme Portaria nº 604/2014 que aprova a revisão do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI do MJ.

### 1.1.4.3 CONSTATAÇÃO

#### **Ausência de estudo ou diagnóstico relativo aos sistemas de gestão penitenciária e infraestrutura tecnológica dos Estados.**

##### **Fato**

A Lei n.º 12.714, de 14 de setembro de 2012, dispõe sobre o sistema de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança. Estabeleceu a citada norma em seu Art. 5º que “*O Poder Executivo federal instituirá sistema nacional, visando à interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos Estados e pelo Distrito Federal.*”.

Acrescentou ainda, no parágrafo único do mesmo artigo, que “*A União poderá apoiar os Estados e o Distrito Federal no desenvolvimento, implementação e adequação de sistemas próprios que permitam interoperabilidade com o sistema nacional de que trata o caput.*”.

Entretanto, o DEPEN ainda não dispõe de um estudo ou um diagnóstico técnico demonstrativo da realidade atual dos Estados quanto aos sistemas utilizados para gestão penitenciária e à infraestrutura tecnológica existente, de modo a subsidiar a interoperabilidade das bases de dados visada na Lei nº 12.714/2012.

##### **Causa**

O DEPEN não dispõe de recursos humanos e técnicos próprios para efetuar o diagnóstico necessário.

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

Questionada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201503097/02, a Unidade informou o que segue:

*“Em 2013 a COINF realizou levantamento junto aos Estados quanto à existência de sistemas para gestão penitenciária. Naquela ocasião, o DEPEN promoveu pesquisa junto às 27 UF’s, por meio do Ofício Circular 56/2013-GAB/DEPEN/MJ, de*





17.09.2013, cópia anexa. Na oportunidade, os Estados e DF foram questionados se utilizavam ou não Sistema de Gestão (Sistema InfoPen Gestão à época ou outra solução) e ainda, se haveria uma possibilidade técnica de possível migração de dados (interoperabilidade) para o futuro Sistema da Lei 12.714/2012(Sisdepen), conforme disposto no item 2.d do Ofício-Circular nº 56/2013-GAB/DEPEN/MJ.

À época da pesquisa de identificação de quais unidades federativas utilizavam o InfoPen Gestão ou outro tipo de solução informatizada, foram obtidos os seguintes resultados:

a) estados que utilizavam o InfoPen Gestão: AC, RO, AM, PA, AP, MA, TO, GO, PI, RN, PB e AL; e b) estados que utilizavam solução diversa: RR, MT, MS, SP, PR, SC, RS, RJ, ES, DF, MG, BA, SE, PE e CE.

Importante destacar que o resultado da pesquisa à época subsidiou a customização de uma das primeiras apresentações conceituais sobre o Sisdepen, conforme ilustração abaixo:



Em 2014, o Departamento Penitenciário Nacional realizou um processo de revisão do formulário do InfoPen, de que participaram especialistas de todo o Brasil e representantes dos Estados.

Aprofundando esse esforço recente, o Departamento precisa obter em 2015 um diagnóstico detalhado sobre a infraestrutura dos estabelecimentos penais e sobre as características técnicas dos sistemas estaduais de informação penitenciária existentes, para que possa planejar as estratégias de implementação do SISDEPEN nas diferentes unidades federativa.

Nesse sentido, em reunião técnica realizada já em 2015, solicitou à empresa SERPRO, contratada pelo Ministério da Justiça que será responsável pela elaboração do SISDEPEN, uma estimativa de custos desse tipo de diagnóstico, apenas para que pudesse avaliar a viabilidade financeira dessa opção.

A avaliação dessa opção de contratação externa do diagnóstico, em cotejo com outras hipóteses possíveis, ainda não foi finalizada. Tendo em vista que o Departamento Penitenciário Nacional recentemente firmou acordo de cooperação com o PNUD, atualmente a equipe técnica responsável pelo SISDEPEN (COINF) está em diálogo com aquela organização para elaboração de uma proposta de termo de referência para a seleção de consultor especializado em tecnologia da informação que poderia entregar esse diagnóstico como um produto técnico resultante de pesquisas in loco nos estabelecimentos penais estaduais. Tão logo esse diagnóstico esteja finalizado, será possível indicar a essa Controladoria-Geral da União cada uma das informações indicadas na tabela constante do item 2 deste documento.”

Posteriormente, em resposta ao Relatório Preliminar, a Unidade acrescentou o que segue:



*“De início, cabe informar que o objeto da recomendação está contemplado no escopo e inserido no planejamento do desenvolvimento do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional – SISDEPEN. Contudo, diante da natural exigência de grande esforço de pessoal para apurar as informações em 27 unidades da federação e a ausência de conexão com a primeira fase do processo, uma vez que voltada para o controle de acesso do sistema e informações penitenciárias unitárias, alimentadas via Web on line pelos gestores prisionais, e com a finalidade de evitar impacto temporal no andamento dos trabalhos, programou-se a previsão de que a medida será iniciada no mês de novembro/2015.*

...”

*“A matéria objeto da recomendação está inserida, ainda de forma tênue, na “Release” 2 (prevista para fevereiro de 2016), e com maior presença na “Release” 3 (prevista para 2016), oportunidade em que será essencial buscar informações de outros Sistemas e fornecer informações através de API, conceituada como um conjunto de instruções e padrões de programação para acesso a um aplicativo de software baseado na Web*

...”

*“Portanto, as medidas adotadas e identificadas contemplam a preocupação apontada na recomendação, registrando-se, novamente, que está identificada e planejada desde o início do desenvolvimento do SISDEPEN.”*

### **Análise do Controle Interno**

O levantamento realizado pelo DEPEN em 2013, por meio do Ofício Circular 56/2013-GAB/DEPEN/MJ, teve como objetivo principal subsidiar a aquisição e distribuição de computadores para uso do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias – InfoPen pelos Estados. Subsidiariamente, questionou às Unidades da Federação que não utilizavam o InfoPen Gestão sobre a possibilidade técnica de eventual migração de dados via interoperabilidade de dados com o InfoPen e com o sistema previsto na Lei nº 12.714/2012. Este levantamento, apesar de ser um importante passo inicial, não abarca a necessidade do DEPEN na instituição do sistema nacional previsto no art. 5º da Lei nº 12.714/2012. Por outro lado, o formulário revisto em 2014 não agrega informação técnica necessária ao projeto em questão. O próprio Órgão reconhece que necessita em 2015 de um diagnóstico detalhado sobre a infraestrutura dos estabelecimentos penais e sobre as características técnicas dos sistemas estaduais de informação penitenciária existentes, para que possa planejar as estratégias de implementação do Sisdepen nas diferentes unidades federativa.

Portanto, este diagnóstico detalhado, com informações técnicas que indiquem no mínimo os sistemas computacionais dos Estados e como o DEPEN fará a interoperabilidade destes com sistema nacional, é um importante passo para implantação do Sisdepen.

Tendo em vista que a Unidade planejou o início do diagnóstico para novembro de 2015, se estendendo até 2016, fica registrada a recomendação para acompanhamento por parte do controle interno, até sua efetiva realização.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Elaborar diagnóstico técnico detalhado que identifique a infraestrutura tecnológica e os sistemas computacionais, incluindo as características e configurações, utilizados por cada Unidade da Federação para gestão penitenciária, de modo a subsidiar a implementação do sistema definido no art. 5º da Lei nº 12.714/2012.

#### **1.1.4.4 INFORMAÇÃO**



## Distribuição de 2.500 computadores às Unidades da Federação ao custo estimado de aproximadamente R\$ 4.500.000,00 para implantação do Sisdepen.

### Fato

A Resolução nº 1/2008 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP trata dos objetivos a serem alcançados para liberação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN. Estabelece a citada norma, em seu artigo 1º, que a liberação dos recursos financeiros geridos pelo DEPEN estará condicionada à elaboração do Plano Diretor do Sistema Penitenciário pelas Unidades Federativas, a sua aprovação pelo Órgão e ao consequente cumprimento do cronograma de ações estabelecido. Acrescenta a Resolução, em seu artigo 4º, que o Plano Diretor é um instrumento de compromisso da Unidade da Federação e composto por 23 metas, as quais foram descritas naquela norma. Destas metas destaca-se a seguinte:

*“XIX - Implantação de terminais de computador em todos os estabelecimentos penais, vinculados à atualização constante dos dados do Sistema de Informações Penitenciárias - InfoPen;”*

Solicitou-se ao DEPEN que apresentasse, caso dispusesse, informações quanto ao cumprimento, por cada Unidade da Federação, da meta XIX. Em resposta a Unidade apresentou, por meio da Informação nº 41/2015/COINF/CGPAI/DIRPP/DEPEN, a seguinte informação:

*“As estações de trabalho serão doadas para todos os Estado, na proporção abaixo discriminada. Para se chegar ao quantitativo apontado, realizou-se estudo de necessidade no qual foram consultados todos os Entes Federados. Trata-se de ata de registro de preços e os itens deverão ser adquiridos e entregues ainda no ano de 2015. Destinam-se à alimentação das informações estatísticas e do Sistema de Justiça Aplicado do Depen – SISDEPEN.*

*É importante registrar que a estratégia de fornecimento de Estações de Trabalho viabiliza não somente a futura implantação do Sistema de Justiça Aplicada do Depen, como também permite a atual coleta dos dados estatísticos prisionais, fato que reforça a importância da ação.*

*Quadro geral de distribuição:”*

UF	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA
Quant	26	18	32	12	42	272	14	70	158	58	276	90	130	84
UF	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO	Total
Quant	32	40	26	172	86	64	90	12	194	90	18	312	82	2500

Obs: Foi suprimida a informação de Endereço de entrega e alterada a formatação da tabela.

Entretanto, tendo em vista que o Sisdepen ainda está em suas fases preliminares de desenvolvimento, foi solicitada à Unidade a motivação para esta aquisição e distribuição, ainda neste exercício, o que incorreria no risco de entregar um sistema com um lapso de tempo muito grande em relação aos equipamentos tecnológicos, os quais se tornam obsoletos em pouco tempo.

Em resposta, o DEPEN apresentou, por meio do Ofício nº 516/2015/GAB DEPEN/DEPEN-MJ, os seguintes esclarecimentos:

*“A referida linha de aquisição de computadores se torna estratégica para a implementação da Lei n.º 12.714/12, que instituiu o Sistema Nacional de Acompanhamento da Pena, da Prisão Cautelar e da Medida de Segurança, a ser implementada pelo Poder Executivo Federal, sendo importante destacar que a Coordenação dos trabalhos foi delegada ao Departamento Penitenciário Nacional, por despacho do Exmo. Sr. Ministro da Justiça. Neste contexto, o requisito tecnológico elementar a qualquer sistema de informação é a estação*



de trabalho sendo relevante consignar que a Coordenação do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias – COINF realizou a última doação de computadores para as Unidades da Federação no ano de 2008. A aquisição em comento foi precedida de pesquisa junto às Unidades da Federação visando ratificar a necessidade de forma que as respostas obtidas foram unânimes quanto à necessidade de novas estações de trabalho nos Estabelecimentos Penais. A distribuição dos equipamentos contemplou uma cota mínima para cada Unidade da Federação. Nesta esteira, para cada Ente Federado foi estabelecido um número mínimo de estações de trabalho, das quais duas foram destinadas à Secretaria de Estado (para o Gestor Estadual do InfoPen/Sisdepen e respectivo substituto) e as sobressalentes foram direcionadas aos estabelecimentos penais com maior população carcerária.

Importante ressaltar que o desenvolvimento da ferramenta Sisdepen, desde o lançamento da lei 12.714/2012, vem sendo buscado pelo Departamento Penitenciário Nacional, com base em recursos humanos e tecnológicos então disponibilizados. Em linhas gerais a estratégia delineada nos anos de 2013 e 2014, por meio de empresa de Tecnologia da Informação contratada pelo Ministério da Justiça, restou prejudicada, pela não entrega do produto satisfatório e apto ao atendimento da Lei. Atualmente o Depen opera com nova estratégia de desenvolvimento junto à empresa pública SERPRO, oportunidade em que serão lançados mais detalhamentos quando da resposta no item 3, pela área competente.

Finalmente, a aquisição de computadores em tela, em que pese a relevância para o Sistema SISDEPEN conforme demonstrado, também possui papel de destaque para a manutenção da base de dados InfoPen. A obtenção de dados estatísticos para a condução das mais variadas políticas em curso neste Departamento possuem origem na realidade prisional materializada por meio de números e periodicamente enviados e analisados pelo Depen. Portanto, até que a ferramenta Sisdepen seja implantada em todas as unidades da federação e todos os módulos que propiciem a obtenção de estatísticas prisionais estejam operando, se faz necessário uma contingência (InfoPen Estatística) para que o Depen continue subsidiando suas ações, programas e projetos.

Recentemente, em 23.06.2015, o Exmo. Sr. Ministro da Justiça apresentou ao país o resultado do relatório do InfoPen (Ref: Jun/2014) fruto da coleta junto aos 27 órgãos da administração prisional. A sistemática utilizada foi o envio dos dados pelas Unidades da Federação por meio digital em uma solução informatizada (formulário eletrônico) customizada pelo Depen. Nesse sentido, fundamental a participação e manutenção do gestor do Infopen Estatística o qual contará em breve com um aparelhamento mínimo (computador) e exclusivo para a consolidação, armazenamento, envio e atualização desses dados junto ao Depen. Com isso o fornecimento das estações de trabalho atenderá em um primeiro momento a manutenção do envio dos dados numéricos e estatísticos (InfoPen - Estatística) pelas UF's ao Depen e tão logo concluso o sistema Sisdepen, a operação do software. Com relação à defasagem tecnológica frente ao Sistema Sisdepen, caso ocorra, deverá operar tão somente na atualização de browser, por trata-se de sistema codificado em plataforma web. No entanto, a nova ferramenta, s.m.j, deverá ser edificada com a possibilidade de utilização em navegadores gratuitos. Recomendamos, caso necessário, maior aprofundamento da questão pela área responsável pelo desenvolvimento atual do software Sisdepen.”

Questionada ainda sobre a previsão atual que o DEPEN possui para efetivamente colocar o Sisdepen em funcionamento nos Estados, a Unidade argumentou que:



*“3. Em relação ao item 3, atinente à previsão do efetivo funcionamento do SISDEPEN nos Estados, informo que a indicação de data dependerá da finalização do desenvolvimento desse sistema, que está sendo realizado no bojo do Contrato nº 45/2013, junto ao SERPRO, em virtude da possibilidade de semelhança de plataformas de coleta de dados que alimentam o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisional e sobre Drogas – SINESP e que serão contidas no SISPEPEN, o que permitirá a interoperabilidade e integralização desses sistemas.*

*4. Especificamente sobre o projeto de desenvolvimento do SISDEPEN, esclarecemos que no período de 22 a 26 de junho de 2015 está em andamento na cidade de Florianópolis/SC o evento "inception", voltado à elaboração da primeira release do sistema.”*

Conforme havia informado anteriormente, por meio do Ofício nº 395/2015/GAB DEPEN/DEPEN-MJ, o Órgão dispõe, para 2015, de uma previsão orçamentária de R\$ 8 milhões para o Sisdepen, sendo que esse valor abrange não apenas o desenvolvimento da solução como também a política de aparelhamento dos Estados, por meio da distribuição de computadores.

Quanto ao custo dos equipamentos, o DEPEN informou que três Atas de Registro de Preços do Pregão nº 17/2014 registraram 3.552 computadores, em 10 itens distintos, no valor total de R\$ 6.512.867,85. Tomando como parâmetro o valor médio de R\$ 1.833,58 por equipamento, infere-se um custo aproximado de R\$ 4.583.944,15 para as 2.500 unidades a serem distribuídas.

É importante observar que, segundo a Resolução nº 1/2008 do CNPCP, a meta de implantação de terminais de computador nos estabelecimentos penais é dos Estados, servindo inclusive de condição para obtenção de recursos do FUNPEN. Acrescenta-se ainda que a Lei 12.714/2012 obriga a União à criação do sistema nacional visando à interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas estaduais, conforme artigo 5º, ao passo que torna opcional o apoio aos Estados no desenvolvimento, implementação e adequação de sistemas próprios.

Obviamente não há óbice que o DEPEN distribua computadores aos Estados, uma vez que consta das competências de seu regimento, sendo esta uma estratégia discricionária dos gestores. Entretanto alerta-se ao Órgão sobre o risco de alterar a ordem de prioridades das ações que lhe competem. Desta forma o Órgão estará distribuindo, num primeiro momento, os equipamentos aos Estados para posteriormente, num futuro indeterminado, disponibilizar o Sisdepen. Soma-se ainda a questão orçamentária e financeira, muitas vezes restritiva de ações governamentais, conforme manifestado pela própria Unidade em registro específico deste relatório, ou seja, a maior parte dos oito milhões do Sisdepen está sendo destinada à aquisição de hardware.

## **1.1.5 FORMALIZAÇÃO LEGAL**

### **1.1.5.1 CONSTATAÇÃO**

#### **Deficiências na estipulação das obrigações em contrato de prestação de serviços firmado com a CAIXA.**

##### **Fato**



O Departamento Penitenciário Nacional celebrou o contrato de prestação de serviços nº 018/2010 em 17/12/2010 com a Caixa Econômica Federal para suceder o contrato nº 03/2004, com vigência finalizada em 27/12/2009, tendo por objeto a prestação de serviços, pela CAIXA, “para atuar como mandatária da União na operacionalização do programa destinado à construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais masculinos e/ou femininos, módulos de ensino e de saúde, nos Estados, lastreado com recursos do Orçamento Geral da União”. Tal contrato foi prorrogado consecutivamente, por meio de 7 (sete) termos aditivos, até 16.02.2015.

Da análise, verificou-se que o contrato não especificou com clareza suficiente todos os serviços que deveriam ser efetivamente prestados pela CAIXA, de modo a permitir a exata identificação de todas as atribuições delegadas pelo DEPEN, as limitações do mandato e a forma de remuneração pelos serviços. De igual modo, existem cláusulas que fazem menção a obrigações que seriam ajustadas somente após a publicação do instrumento contratual, dando margem a incertezas e obscuridades quanto ao fiel cumprimento das obrigações avençadas desde o início da vigência contratual.

Por seu turno, ao firmar um novo contrato sucedendo o Contrato nº 03/2004, o Ministério da Justiça não deu cumprimento às seguintes determinações exaradas no Acórdão TCU nº 546/2008 – Plenário:

(...)

*9.1.1. promova o ajuste dos Contratos 01/2003, de 22/08/2003, e 03/2004, de 27/12/2004, firmados com a Caixa Econômica Federal, caso ainda vigentes, com a finalidade de que sejam elaboradas planilhas orçamentárias detalhadas de serviços, contemplando os respectivos quantitativos e composições de todos os seus custos unitários, possibilitando, assim, discriminar o que deve ser pago à contratada, em atendimento ao artigo 7º, § 2º, inciso II, e artigo 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93;*

(...)

*9.1.3.2. abstenha-se de celebrar contrato sem discriminação de todos os serviços objeto do instrumento de cooperação, de suas quantidades, da periodicidade com que serão executados e dos seus custos unitários;*

Ademais, registre-se que o instrumento contratual que amparava a atuação da CAIXA na operacionalização dos contratos de repasse expirou em 16/02/2015 e a minuta contratual em negociação apresenta as mesmas fragilidades acima apontadas.

## **Causa**

Morosidade no processo de negociação, o qual depende do contratante, do contratado e de terceiros para definição da atuação do mandatário da União em contratos de repasse.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503097/04, de 12/05/2015, a Unidade, por meio do Ofício nº 6/2015/COFIN/CGAD/DIREX/DEPEN-MJ, de 19/05/2015, encaminhou as seguintes informações:

*“O contrato CPS nº 18/2010 teve como objetivo dar continuidade à parceria contratada pelo CPS 03/2004, sem que tenham sido alteradas as Diretrizes do DEPEN, contidas no Manual de Diretrizes Gerais e Procedimentos Operacionais, regulamentadas pela Portaria 103, de 25/06/2008.*

*Desta forma, têm sido utilizadas pela Caixa as citadas diretrizes operacionais naquilo que não impactou em necessidade de nova precificação dos serviços*



prestados pela Caixa, à exceção dos ditames previstos nas Portarias Interministeriais MPOG/MF/CGU nº 127/2008 e 507/2011, relativas às implementações do SICONV, cujas alterações foram acrescidas aos serviços da instituição mandatária, sem alteração das tarifas cobradas (resposta da Caixa).

(...)

Os representantes do grupo de trabalho instituído originalmente pela Caixa migraram suas atividades para o Grupo de Trabalho denominado GT-380, instituído pelo Ministério das Cidades, com a participação da Caixa e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o qual conta, ainda, com representantes de órgãos de controle (CGU e TCU). As avaliações sobre os ajustes a serem promovidos na prestação de serviços pela Caixa terão continuidade até 31/08/2015, estando em estágio de elaboração do Plano de Fiscalização a ser instituído pelo Contratante em comum acordo com a Contratada e concomitante apresentação dos custos e preços pela Caixa. (resposta Caixa)

(...)

Ainda não existe formalizado um novo contrato de prestação de serviços. A minuta do contrato foi enviada para a Consultoria Jurídica/MJ e teve seu retorno na data de ontem (18/05). O DEPEN então está trabalhando para a finalização dos demais procedimentos.”.

O DEPEN, em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 240/2015/DIREX/DEPEN-MJ, informou o que segue:

“29. Comunicamos que o Depen vem fazendo gestões há mais de um semestre junto à Caixa Econômica Federal para obter a nova base de cálculo dos serviços, bem como os novos parâmetros contratuais que deverão estar em conformidade com o Acórdão nº 1126/2007-TCU e dos apontamentos noticiados pela Controladoria-Geral da União.

30. A Caixa Econômica Federal não finalizou o novo modelo de contrato e solicitou a prorrogação do Contrato nº 18/2010, que teve vigência até 17.02.2015, tendo em vista a não conclusão dos estudos necessários para definição da base de cálculo dos serviços constantes no novo contrato de prestação de serviços. Contudo, a nova prorrogação do contrato nos moldes solicitado pela Caixa não foi efetivada em decorrência dos prazos exíguos para o cumprimento de todas as formalidades necessárias. Diante da não prorrogação, este Departamento Penitenciário Nacional, por meio da Diretoria-Executiva e da Diretoria de Políticas Penitenciárias, iniciou o processo de contratação e a assinatura do novo contrato de prestação de serviços.

31. Para iniciar novo processo começamos a trabalhar com as minutas padronizadas da Advocacia Geral da União (AGU). Porém, a Caixa Econômica Federal não aceitou a proposta de minuta padrão da AGU e alegou que o contrato dela era padrão com todos os órgãos da União e, por isso, não poderia fazer as adequações necessárias para se adaptar à minuta da AGU. A área de negócios da Caixa Econômica Federal também informou que só poderá assinar o novo contrato de prestação de serviços com término previsto para 31.08.2015, haja vista que tal data foi determinada pelo Tribunal de Contas da União como limite para adequação dos contratos da Caixa às novas sistemáticas que devem ser adotadas pela Administração Pública Federal.

32. Assim, a Caixa Econômica Federal solicitou, inicialmente, alteração da redação referente às sanções estabelecidas no Item 12 da Minuta do referido Projeto Básico, de modo que tal item se enquadrasse no que for aplicável às penalidades previstas no art. 88 da Seção II - "Das Sanções Administrativas" da Lei 8.666/93. Também solicitou a não inclusão neste momento do Item 4 –



*Critérios de Sustentabilidade da Minuta do Projeto Básico, pois a inclusão de tal item poderá gerar um acréscimo de custos, fato este que faz parte do estudo que está sendo desenvolvido no Grupo de Trabalho “NOVO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DA CEF” (com participação da CGU, TCU, MPOG e MINISTÉRIO DAS CIDADES) com vistas à confecção de um novo modelo de contrato e com previsão de vigência a partir de 01/09/2015.*

*33. É importante destacar que a continuidade do contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal é de extrema importância para as operações vigentes neste Departamento Penitenciário Nacional. Atualmente são 99 (noventa e nove) contratos de ampliação e/ou construção de estabelecimentos penais do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional e 32 (trinta e dois) contratos anteriores ao Programa, totalizando 131 (cento e trinta e um) contratos com orçamento estimado em R\$ 1.383.774.856,84 (um bilhão, trezentos e oitenta e três milhões, setecentos e setenta e quatro mil oitocentos e cinquenta e seis reais e oitenta e quatro centavos), com a maioria das obras iniciadas e muitas delas em estágio avançado. Cabe ressaltar que o Depen/MJ, e a maioria absoluta dos órgãos da Administração Pública Federal, não possui capacidade para realizar a operacionalização desses repasses de forma autônoma, sendo necessária a contratação da Caixa, para atuar como mandatária da União, com base em obrigação legal contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Portaria Interministerial nº 507/2011.*

*34. Conforme já exposto, o Grupo de Trabalho “Novo Contrato de Prestação de Serviço CEF” tem até 31/08/2015 para finalizar a nova minuta do contrato de prestação de serviço da CEF, porém não há a certeza de que ele será finalizado no prazo estabelecido. Assim, impedir a confecção de contrato atual do Departamento, em decorrência de situação que esta sendo tratada em Grupo de Trabalho específico, além dos enormes prejuízos, não parece razoável, pois como não há certeza de que será finalizado novo modelo, isso pode gerar a paralisação de um projeto prioritário do governo e que é o maior contrato do Depen. Diante da negativa da CEF em realizar alterações no seu modelo atual de contratação e, ainda, diante da necessidade deste órgão em firmar o referido contrato para prestação do serviço de repasse, encaminhamos novamente os autos à CONJUR, com novas razões e ponderações, contendo o projeto básico e o contrato nos moldes em que a Caixa diz ser possível assinar, para análise e manifestação. Estes são os apontamentos referentes ao contrato da Caixa neste momento.*

## **Análise do Controle Interno**

Conforme dispõe a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de 24/11/2011, que regulamenta a matéria relativa às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o conceito de mandatária da União corresponde às instituições e às agências financeiras por ela controladas que celebram e operacionalizam, em nome da União, os instrumentos jurídicos de transferência de recursos aos convenentes.

A delegação da operacionalização dos contratos de repasse a instituições financeiras oficiais está disciplinada no art. 5º, § 1º, da mencionada portaria, podendo ser materializada mediante a celebração de contrato de prestação de serviços específico (CPS), que deverá conter as atribuições delegadas, as limitações do mandato e a forma de remuneração pelos serviços.





Ocorre que o contrato de prestação de serviços em análise não relaciona de maneira exaustiva os serviços a serem prestados pela CAIXA, a sua periodicidade, bem como o valor da remuneração por cada um deles.

Por sua vez, é possível identificar cláusulas no contrato que deixam em aberto as reais obrigações entre as partes, conforme pode ser verificado a seguir:

(...)

**CLÁUSULA SEGUNDA - DA FORMA DE OPERACIONALIZAÇÃO**

*A operacionalização dos serviços contratados dar-se-á conforme detalhamento a ser consolidado, até 30 (trinta) dias, após a publicação deste instrumento, de comum acordo entre as áreas técnicas de cada uma das partes, no documento denominado "procedimentos operacionais".*

(...)

**CLAUSULA DÉCIMA QUARTA - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

*Independentemente de sua transcrição, fazem parte deste contrato os "Procedimentos Operacionais" que serão elaborados de comum acordo entre as áreas técnicas das partes, no prazo máximo de 30 (trinta) dias a contar da publicação deste instrumento.*

O manual de diretrizes gerais e procedimentos operacionais atualmente utilizado pelo DEPEN foi regulamentado pela Portaria nº 103, de 25/06/2008, data anterior ao Contrato. Portanto, não fica claro se as partes, ao incluírem tais cláusulas, pretendiam adotar novos procedimentos e/ou se esses procedimentos foram efetivamente consolidados em um novo documento técnico.

(...)

**CLÁUSULA SEXTA - DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES**

*Compete às partes realizar todas as atividades e responsabilidades inerentes à operacionalização dos programas e ações de que trata a Cláusula Primeira, conforme segue:*

(...)

**II – DA CONTRATADA**

(...)

*g) Disponibilizar dados e informações acerca da execução dos Programas e Ações, na forma a ser estabelecida pela CONTRATANTE, decorrente da prévia negociação com a CONTRATADA; (sem grifo no original)*

Conforme se verifica no dispositivo supra, a obrigação de disponibilizar informações que podem impactar na gestão do programa fica condicionada a uma negociação prévia, a ser efetivada em momento posterior à assinatura do contrato.

Importante frisar ainda que, embora o Tribunal de Contas da união tenha determinado em seu Acórdão nº 546/2008 que o Ministério da Justiça se abstivesse de celebrar contrato sem discriminação de todos os serviços objeto do instrumento de cooperação, de suas quantidades, da periodicidade com que serão executados e dos seus custos unitários, a CAIXA ainda não apresentou a sua nova precificação pelos serviços prestados.

Registre-se ainda que o contrato nº18/2010 firmado entre a CAIXA e o DEPEN expirou em 16/02/2015, e desde então não existe cobertura contratual para os serviços que vierem a ser prestados pela CAIXA, visto as partes ainda não celebraram um novo acordo. Tal situação, ainda que não desejável, cria, contudo, oportunidades de implementação de melhorias no ajuste contratual entre a CAIXA e o DEPEN.

**Recomendações:**



Recomendação 1: Promover os ajustes necessários à minuta de contrato a ser firmado com a CAIXA, com vistas a definir claramente padrões, periodicidade e valores unitários dos serviços prestados.

## 2 CONTROLES DA GESTÃO

### 2.1 CONTROLES INTERNOS

#### 2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

##### 2.1.1.1 INFORMAÇÃO

**Informações complementares às apresentadas originalmente no Relatório de Gestão.**

##### Fato

Em complemento às peças enviadas por meio do Sistema E-contas ao Tribunal de Contas da União do exercício de 2014, a Unidade Departamento Penitenciário Nacional, vinculada ao Ministério da Justiça, apresentou a seguir relacionadas em complementação às apresentadas originalmente, no que se refere ao Rol de Responsáveis:

Cargo ou Função	Período	Observações
Diretor Executivo	01/01 a 23/06/2014	Falta de inclusão no Rol da responsabilidade natureza (inciso II, art. 10, IN TCU nº 63/2010)
Diretora Executiva	23/07 a 31/12/2014	Falta de inclusão no Rol da responsabilidade natureza (inciso II, art. 10, IN TCU nº 63/2010)
Diretor Executivo - substituto	24/06 a 22/07/2014	Não consta do Rol a substituição do titular no período em aberto
Diretora do Sistema Penitenciário Federal	01/01 a 25/02/2014	Falta de inclusão no Rol da responsabilidade natureza (inciso II, art. 10, IN TCU nº 63/2010)
Diretor do Sistema Penitenciário Federal - substituto	01/01 a 19/01/2014	Não consta do Rol a substituição do titular no período em aberto
Diretor de Políticas Penitenciárias	01/01 a 14/02/2014 01/01 a 09/06/2014 01/01 a 06/06/2014	Falta de inclusão no Rol da responsabilidade natureza (inciso II, art. 10, IN TCU nº 63/2010)
Diretor de Políticas Penitenciárias - substituto	01/01 a 14/02/2014 01/01 a 09/06/2014 01/01 a 06/06/2014	Não consta do Rol a substituição do titular no período em aberto

Foi emitida a Nota de Auditoria 201503071/01, no sentido de a Unidade providenciar os esclarecimento/acertos pertinentes. Por meio do Ofício nº 30/2015/COFIN/CGAD/DIREX/DEPEN-MJ, de 22/06/2015, o Departamento Penitenciário Nacional providenciou as medidas necessária para a retificação do Rol de Responsáveis, regularizando a situação apontada neste Relatório.



### 2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

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

##### **Fato**

Ao confrontar a lista de processos do relatório emitido por meio do sistema CGU-PAD com a relação de processos administrativos disciplinares – PAD disponibilizada pela Unidade, constatou-se a existência de 04 processos administrativos disciplinares – correspondentes a 80% do total - e 31 sindicâncias - 89% - instauradas no exercício de 2014 que não haviam recebido o devido registro no Sistema.

##### **Causa**

Insuficiência de processos de trabalho adequados para o registro tempestivo dos procedimentos correicionais.

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

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503371/06, a Unidade apresentou, por meio do Ofício nº 33/2015/COFIN/CGAD/DIREX/DEPEN-MJ, as seguintes informações:

*“Em atenção à solicitação acima epigrafada feita pela Controladoria-Geral, informo que todos os procedimentos disciplinares (PAD’s, Sindicâncias Acusatórias e Sindicâncias Investigativas) instaurados no exercício de 2014 na Corregedoria-Geral do Sistema Penitenciário Federal foram devidamente incluídos nos últimos dez dias no Sistema CGU-PAD. Ressalto que a não inclusão anterior no Sistema CGU-PAD ocorreu em razão das alterações na titularidade do cargo de Corregedor-Geral do Sistema Penitenciário Federal, no ano de 2014 ocorreram duas alterações no responsável pelo cargo, fato este que de reorganização ensejou a necessidade da unidade administrativa. Informo que desde a minha posse no cargo de Corregedor-Geral, a qual ocorreu em 11(onze) de junho do corrente ano, já tomei as providências necessárias para o cumprimento no disposto na Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, a qual torna obrigatório o registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo no prazo máximo de 30 (trinta) dias a contar do fato.”*

O DEPEN, em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 240/2015/DIREX/DEPEN-MJ, informou o que segue:

*“Comunicamos que este DEPEN, por meio da Corregedoria (com a chegada do novo corregedor): já instituiu processos de trabalho o registro tempestivo no sistema, e que hoje já não existem pendências relativas a essa questão. Anexo segue a Norma de Serviço (que orienta os procedimentos quanto à alimentação obrigatória do sistema).*

##### **Análise do Controle Interno**

A Portaria-CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007 estabelece a obrigatoriedade de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD para o gerenciamento das informações sobre processos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Por seu turno, a Portaria MJ nº 876, de 30 de junho de 2008,



implementou a Política de Uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD no âmbito do Ministério da Justiça. Segundo o disposto no §3º do art. 1º da mencionada Portaria nº 1.043, “as informações deverão ser registradas no CGU-PAD no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam”.

Diante das informações prestadas, é possível observar que a Unidade não vinha cumprindo o prazo estabelecido na legislação, vez que diversos procedimentos disciplinares não foram incluídos no Sistema CGU-PAD tempestivamente. Ademais, verificou-se a reincidência da falha, haja vista que a impropriedade apontada já havia sido objeto de constatação, por conta dos trabalhos de auditoria anual de contas referentes aos exercícios de 2012 e 2013.

No exercício anterior a UJ justificou a falha em virtude da insuficiência de recursos humanos na Corregedoria-Geral. Neste sentido foi recomendado o redimensionamento da força de trabalho no setor e, posteriormente, no monitoramento do Plano de Providências Permanente, o DEPEN informou que foi realizado tal redimensionamento. Desta forma, conclui-se que a causa passou a ser tão somente uma questão de deficiência dos controles internos administrativos, vez que processos de trabalho adequados e suficientes, devidamente estabelecidos, não deveriam ser influenciados pela mudança do titular do setor.

Por tais razões, o registro da constatação é mantido com o fito de se monitorar as providências adotadas pela Unidade.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Instituir processos de trabalho adequados e suficientes para o registro tempestivo dos procedimentos correicionais no sistema CGU-PAD.

### **3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS**

#### **3.1 MOVIMENTAÇÃO**

##### **3.1.1 PROVIMENTOS**

##### **3.1.1.1 CONSTATAÇÃO**

**Descumprimento, pela unidade, dos prazos previstos do art. 7º da IN/TCU n.º 55/2007 para registro de atos de pessoal no SISAC.**

#### **Fato**

Em análise à relação de atos de pessoal para fins de registro no SISAC, verificou-se que a Unidade não efetuou os registros de 133 atos de admissão e 2 atos de concessão de aposentadoria nos prazos estabelecido no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007.

#### **Causa**

Insuficiência de processos de trabalho adequados para o registro tempestivo dos atos de pessoal no SISAC.

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



A Unidade informou, por meio do Ofício nº 35/2015/COFIN/CGAD/DIREX/DEPEN-MJ, o que segue:

*“Atendendo ao estabelecido na IN TCU nº 55/2007, que dispõe sobre o envio e a tramitação, para fins de registro, de informações alusivas a atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão no cadastro no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (SISAC), encaminho em anexo o comprovante de inscrição dos atos dos servidores relacionados no anexo da SA no SISAC.”*

Em resposta ao Relatório Preliminar, o DEPEN, por meio do Ofício nº 240/2015/DIREX/DEPEN-MJ, informou que:

*“Observa-se que o Departamento já instituiu nova rotina de trabalho- de inclusão dos dados e das documentações no SISAC- e que atualmente todos os atos de pessoal estão sendo registrados tempestivamente no Sistema.”*

### **Análise do Controle Interno**

A Unidade resolveu a situação concreta, quanto aos atos pendentes de registro, durante o período da auditoria, entretanto permanece a falha quanto à tempestividade. Conforme dispõe o Art. 7º da IN/TCU n.º 55/2007, *“as informações pertinentes aos atos de admissão e concessão deverão ser cadastradas no Sisac e disponibilizadas para o respectivo órgão de controle interno no prazo de 60 (sessenta) dias, contados: I – da data de sua publicação ou, em sendo esta dispensada, da data de assinatura do ato; II – da data do efetivo exercício do interessado, nos casos de admissão de pessoal; III – da data do apostilamento, no caso de alteração”*.

Desse modo, mantém-se o registro da constatação para fins de monitoramento das providências adotadas pelo Depen.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Instituir processos de trabalho adequados para o registro tempestivo dos atos de pessoal no SISAC.

