



## **Unidade Auditada: Departamento Penitenciário Nacional**

Exercício: 2016

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201700444

UCI Executora: SFC/DS/CGCIJ - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Justiça e Cidadania

---

## **Análise Gerencial**

Senhor Coordenador-Geral,

### **1. Introdução**

O presente trabalho diz respeito à auditoria anual de contas realizada pelo controle interno, que tem como objetivos verificar as informações prestadas pelos administradores públicos federais e analisar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Nesse sentido, a auditoria anual de contas suscita o aprimoramento da governança pública, aumenta a transparência e promove melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades, com foco na gestão pública para resultados.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 06/04/2017 a 30/06/2017, 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.

O escopo do presente trabalho resulta de acordo firmado entre a Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Justiça e Cidadania deste Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União e a Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional, por meio da Ata de Reunião realizada em 03/11/2016, o qual aborda, resumidamente, os seguintes tópicos:

- Avaliação do legado das Olimpíadas acerca do efetivo recebimento e utilização dos equipamentos de inspeção eletrônica, bem como levantamento de necessidades de equipamentos nas unidades prisionais;



- Avaliação do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP), abordando a atual situação do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional – Sisdepen;
- Avaliação de convênios para implantação de centrais de monitoramento eletrônico para Segurança dos Jogos Rio 2016, com o objetivo de verificar a implementação e impacto na segurança das unidades penais;
- Avaliação dos indicadores de desempenho da gestão;
- Avaliação da gestão de aquisições estratégicas realizadas pela UPC, quanto aos aspectos da eficácia e atendimento dos preceitos legais;
- Avaliação das recomendações expedidas pelo órgão de controle interno pendentes e que tenham impacto na gestão, analisando as eventuais justificativas do gestor para o descumprimento, bem como as providências adotadas em cada caso;
- Avaliação da compatibilidade entre as informações contidas nos relatórios de gestão e aquelas presentes nos sistemas informatizados da Administração Pública Federal utilizados para o monitoramento e controle da gestão pública;
- Avaliação da atuação e as principais constatações feitas pela instância ou área de correição no âmbito da UPC, consubstanciadas no relatório anual emitido por essa instância ou área em consonância com regulamentação específica;
- Avaliação do cumprimento parcial ou total das determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que façam referência expressa ao controle interno para acompanhamento.

No caso do último item - cumprimento das determinações e recomendações do TCU -, cuja metodologia consistiu no levantamento de todos os acórdãos consultados em seu portal e de informações do relatório de gestão, não foram identificadas, durante os exames, determinações expedidas pelo TCU ao Depen/MJSP com determinação expressa de acompanhamento pelo órgão de Controle Interno.

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).

## **2. Resultados dos trabalhos**

Os trabalhos de auditoria levados a efeito, fundamentados nos procedimentos de auditoria estabelecidos na Ordem de Serviço, resultaram nas análises a seguir.

### **2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão**

Procedeu-se à avaliação da efetividade dos equipamentos eletrônicos distribuídos pelo Depen/ MJSP, em parceria com a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes



Eventos - Sesge/MJSP, às unidades prisionais dos estados federados, oriundos das aquisições para os jogos olímpicos Rio 2016. A referida parceria resultou na aquisição e distribuição aos estados de 823 detectores de metais tipo portal (ou portais); 373 sistemas de inspeção por raio-X 60cm x 40cm (ou raio-X 60cm x 40cm); 8 sistemas de inspeção por raio-X 100cm x 100cm (ou raio-X 100cm x 100cm); e 505 detectores de metais tipo manual portátil (ou raquete). Todas as unidades da federação foram beneficiadas em quantitativos indicados a partir de um estudo de diagnóstico de necessidade, após a consolidação das demandas informadas pelas unidades da federação realizado pelo Depen/MJSP.

Após a distribuição dos equipamentos às penitenciárias estaduais, foram realizadas inspeções *in loco*, com o fim de certificar se os aparelhos foram entregues, instalados e colocados em funcionamento, conforme o previsto. Ademais, também foi testada a efetividade dos equipamentos eletrônicos doados, isto é, quão útil foi este legado, na visão dos gestores. Dessa forma, os trabalhos foram conduzidos com vistas a responder às seguintes questões de auditoria:

1. Há previsão orçamentária para manutenção dos aparelhos recebidos?
2. Os equipamentos foram entregues e instalados conforme previsto?
3. Os operadores estão habilitados a operar os equipamentos?
4. Quão útil tem sido os equipamentos doados?
5. Quais carências ainda persistem?

Constatou-se que 143 equipamentos doados (excluindo as raquetes, cuja vasta maioria não se encontrava nas unidades prisionais) haviam sido efetivamente instalados e encontrados em funcionamento nas penitenciárias, isto é, pouco menos de 64% do total inspecionado. Os demais não estavam instalados devido à problemas como avarias, necessidade de adequações nas instalações, dentre outros. Como corolário, verificou-se aparelhos ociosos, em geral, por aproximadamente cinco meses.

As raquetes foram distribuídas em apenas 13 das 114 penitenciárias visitadas. Os registros fotográficos revelaram que aproximadamente 94% das raquetes amostradas (395 aparelhos) se encontravam encaixotadas no almoxarifado das Administrações Penitenciárias da Secretaria de Justiça do Estado por, aproximadamente, cinco a seis meses, devido aos equipamentos ainda não terem sido “patrimoniados” ou de ainda estarem aguardando definição da destinação.

Aproveitando a oportunidade de verificação do legado, foi realizado nas unidades prisionais examinadas um levantamento das necessidades de outros equipamentos não contemplados neste legado olímpico, com o fito de identificar novos itens passíveis de contratação, todavia meramente informativo. Dentre os itens citados, destacam-se o sistema de videomonitoramento, realizado por meio de câmeras instaladas nas unidades prisionais, e equipamentos para auxiliar nas buscas pessoais, como o scanner corporal e detectores tipo banqueta.

Conclui-se assim, em que pese os equipamentos doados terem suprido boa parte da demanda nas unidades penais, que a não distribuição da maioria das raquetes e a quantidade substancial de equipamentos inoperantes impactaram negativamente na efetividade do legado dos jogos olímpicos Rio-2016.

## 2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão



A Ação de Governo 155N, inserida na Iniciativa 03E9, tem a finalidade de apoiar os sistemas prisionais estaduais, por meio da criação de vagas, aprimoramento de projetos de Sistemas de Informações Penitenciárias, modernização e aparelhamento de estabelecimentos penais e implantação de monitoramento eletrônico. A maioria dos investimentos de construção com recursos federais integra o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional – PNASP, que tem como objetivo reduzir o número de presos em delegacias de polícia com a construção e ampliação de cadeias públicas. A transferência de recursos federais destinados ao PNASP atingiu o montante de R\$ 1.195.311.942,60 em 2016, com a meta de criar 45.730 novas vagas no sistema prisional, por meio de 99 obras.

Primeiramente, foi avaliada a credibilidade dos dados relativos ao sistema penitenciário. A conclusão foi que não são totalmente confiáveis, porque o Sistema Nacional de Informações Penitenciárias – InfoPen tem um módulo de gestão separado do módulo estatístico, o que resulta em uma estatística sem lastro no próprio sistema. Acrescenta-se a isso que o módulo de gestão tornou-se defasado e instável e, portanto, não era utilizado por todos os Estados.

Já o módulo de estatística, após passar por problemas de ordens diversas, foi substituído por outra estratégia de levantamento estatístico. O que se tem atualmente é a implantação do Sistema de Informação do Departamento Penitenciário Nacional – Sisdepen, ainda em curso. A situação atual, portanto, é grave, pois a falta de informações confiáveis sobre o sistema penitenciário nacional dificulta o desenho e a implementação de políticas públicas por parte do governo federal.

Além disso, o trabalho realizado revela uma falta de padronização de sistemas e mesmo de tipos de informações utilizadas em cada unidade da federação, sejam elas sobre a situação dos estabelecimentos penitenciários, tais como quantidade de vagas disponíveis e infraestrutura oferecida, sejam sobre os próprios custodiados, de modo a permitir um acompanhamento sistematizado e individualizado do cumprimento de suas penas. Pelas razões expostas sobressai a urgência para que o Depen/MJSP conclua e coloque em funcionamento o Sisdepen, integrando-o aos sistemas utilizados em cada unidade da federação, bem como aos sistemas dos tribunais e de demais atores que tenham a atribuição de acompanhar a execução das penas.

Quanto efetividade das gerações de vagas, até dezembro de 2016, o PNASP gerou pouco mais de mil das mais de 45 mil vagas pretendidas. As causas do atraso na execução das obras decorrem de uma série de problemas, em sua maioria, relacionados a ações a cargo dos Estados beneficiários do programa. Dentre esses problemas, destacam-se: a inadequação do local de construção; mudanças nas estruturas administrativas dos governos estaduais; inadequação/incompletude dos projetos complementares de engenharia; falhas nos editais de licitação; e resistência da população à construção das unidades prisionais.

Neste sentido, foram propostas algumas medidas ao Depen/MJSP na tentativa de combater as causas de atraso das obras. Com relação à inadequação dos terrenos a ideia é reavaliar as regras do Programa quanto às condições de aceitabilidade destes e promover a realização prévia de visita técnica da CEF. Quanto aos projetos de engenharia, a proposta é avaliar a viabilidade de contratação dos projetos complementares pela própria União e a necessidade de melhoramento dos projetos de referência do Depen/MJSP. No que se refere às falhas dos editais de licitação, sugeriu-se ao Depen/MJSP que avaliasse a viabilidade de elaborar editais padrão para auxiliar os Estados. Por fim, para enfrentar



a mobilização social desfavorável à construção de presídios, recomendou-se promover ações de conscientização sobre as vantagens da implantação de uma unidade prisional.

Em outra frente, o Depen/MJSP trabalha com alternativas penais à prisão, sobretudo no monitoramento eletrônico. No que se refere ao monitoramento com tornozeleira eletrônica, o trabalho realizado pela CGU evidenciou atrasos na execução dos convênios, a exemplo do que ocorre com a construção de vagas, e alerta para o risco de prejuízos financeiros advindos da subutilização dos equipamentos em contratações que adotam pagamento por tornozeleira disponibilizada. Neste caso há a necessidade de um rigoroso planejamento de demanda dos equipamentos. Por outro lado, cabe lembrar que a decisão de utilização da tornozeleira cabe ao Poder Judiciário, entre outros, razão pela qual esta política depende de uma atuação conjunta de diversos atores governamentais, não bastando simplesmente criar as centrais de monitoramento eletrônico.

Considerando que a superlotação está entre as principais razões da ocorrência de rebeliões e mortes no sistema penitenciário nacional, é de fundamental importância que o Depen/MJSP envide os esforços possíveis para garantir a efetiva entrega das obras do PNASP, bem como para o acompanhamento e gestão junto aos demais atores da política de implantação das centrais de monitoramento eletrônico. Além disso, é preciso que haja um planejamento financeiro dos governos estaduais no sentido de garantir os recursos necessários à operação das unidades que serão entregues, evitando assim que as obras eventualmente concluídas não entrem em operação.

### **2.3 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão**

No âmbito das penas alternativas, o Depen/MJSP repassa recursos, por meio de convênio, para a contratação de centrais de monitoramento eletrônico, com o objetivo de reduzir a ocupação de presos provisórios e infratores de menor gravidade nas unidades prisionais.

Considerando dados de 2014, o sistema penitenciário atende 622 mil internos, dos quais 41% (cerca de 255 mil) são presos provisórios, número maior que o déficit no sistema, em torno de 250 mil. Acrescenta-se ainda ao número de provisórios, os infratores de crimes de menor potencial ofensivo, que também podem cumprir penas alternativas ao cárcere. Dessa forma, verifica-se o grande potencial dessas iniciativas na solução da falta de vagas, bem como da superlotação no sistema penitenciário nacional.

Atualmente o Depen/MJSP tem em vigor 21 convênios firmados com os estados, totalizando cerca de R\$ 30 milhões, dos quais apenas 04 termos estão com as centrais de monitoramento contratadas e em funcionamento.

Dentre os óbices para implementação do objeto conveniado, constatou-se por meio de ação de controle da CGU e fiscalização do Depen/MJSP os seguintes fatos: morosidade no processo licitatório, ausência de depósito da contrapartida, problemas no contrato firmado com a prestadora do serviço e dificuldades de mensuração do público alvo, definido pelo Poder Judiciário.

Salienta-se o esforço do Depen/MJSP em fiscalizar os convênios *in loco*; em coletar informações sobre o resultado das políticas; em normatizar a execução dos termos, com o fito de orientar e padronizar as aquisições; bem como em estabelecer canal de comunicação com o poder Judiciário para esclarecer sobre as políticas e aperfeiçoar a identificação da demanda.



Contudo, constata-se que a política ainda não gerou as vagas esperadas no sistema penitenciário. Além dos óbices na execução dos convênios indicados supra, percebe-se a tendência das unidades da Federação em direcionar o uso do monitoramento eletrônico no âmbito da execução penal (saídas temporárias e regime semiaberto), desse modo reforçando o controle penal no decorrer da pena privativa de liberdade, ao invés de utilizá-lo como solução alternativa à prisão.

## **2.4 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ**

Em conformidade com o escopo firmado com o Tribunal de Contas da União – TCU, avaliou-se a utilização dos indicadores de desempenho no processo de tomada de decisão, com ênfase nos indicadores de eficácia e em aspectos relacionados à transparência.

Com esse objetivo, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

1. De que forma os indicadores de desempenho estão alinhados aos objetivos e às finalidades institucionais da Unidade?
2. De que forma a Unidade utiliza-se dos indicadores no monitoramento e na avaliação de seu desempenho para retroalimentar o processo decisório?
3. Como os indicadores de eficácia e as metas relacionadas a esses indicadores foram definidos e qual o grau de objetividade dos critérios estabelecidos?
4. Em que medida os resultados dos indicadores estão recebendo a devida publicidade, assegurando a gestão transparente da informação?

A partir da aplicação do programa de trabalho definido, em que foram utilizados como critérios de auditoria, especialmente, as premissas do Manual de Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias do TCU, do Guia Metodológico de Indicadores de Programas do Ministério do Planejamento e do Guia de Publicação Ativa nos sítios eletrônicos dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal, a avaliação da equipe de auditoria formou as seguintes opiniões para cada uma das questões:

### **1. De que forma os indicadores de desempenho estão alinhados aos objetivos e às finalidades institucionais da Unidade?**

Os instrumentos que indicam a evolução, ou proporção do atingimento das metas relacionadas ao planejamento e processos finalísticos foram parcialmente estruturados. Os indicadores apresentados encontram-se alinhados às atividades precípua, aos objetivos e às finalidades institucionais, quando se observa as competências instituídas para a Unidade na Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984: “acompanhar a aplicação das normas de execução penal; assistir tecnicamente as unidades federativas na implementação das regras estabelecidos nesta Lei”, dentre outras.

Dentre os macroprocessos descritos no Relatório de Gestão/2016 da Unidade, destaca-se o de garantir os direitos da população prisional, promover uma atuação que permita a reintegração dessas pessoas à sociedade após o cumprimento da pena, qualificar os estabelecimentos penais e promover os trabalhadores dos serviços penais. Estes propósitos são cumpridos por meio de políticas relacionadas ao fomento na área de saúde, ensino, trabalho e melhorias da qualidade nos presídios, itens contemplados nos indicadores estratégicos disponíveis pelo Depen/MJSP.

Foi possível concluir, portanto, que os indicadores de desempenho utilizados pelo Depen/MJSP se propõem a medir características dos objetivos e metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA), nos planejamentos estratégico, tático e operacional, estando ainda alinhados com os seus macroprocessos.



## **2. De que forma a Unidade utiliza-se dos indicadores no monitoramento e na avaliação de seu desempenho para retroalimentar o processo decisório?**

Os testes realizados evidenciaram que a metodologia de acompanhamento dos indicadores do Planejamento Estratégico (PE) demonstrou características que, a princípio, poderiam possibilitar o auxílio ao processo decisório; no entanto, em razão das mudanças administrativas e de governo ocorridas em 2016, o acompanhamento não foi efetivamente realizado, sendo formalmente suspensas as estratégias planejadas.

Além da metodologia de monitoramento do Planejamento Estratégico, verificou-se estratégia de monitoramento construída nos exercícios de 2012 e 2013, a partir da execução do Contrato Administrativo feito com uma empresa de consultoria para o acompanhamento de diversos processos conduzidos pela Unidade, tais como a execução de convênios relacionados a alternativas penais, saúde, ensino, trabalho e renda; acompanhamento da execução dos contratos de repasse, e análises das prestações de contas e instauração de tomada de contas especial, cujo valor foi de R\$ 2.079.583,29.

A metodologia demonstrava um potencial uso dinâmico dos indicadores, quando se realizou o mapeamento de processos, avaliação e mitigação dos riscos relacionados à condução das políticas, fatores indispensáveis aos responsáveis pela tomada de decisão.

Considerando que, apesar de terem sido realizadas mudanças no ciclo do PPA e na estrutura das unidades do Ministério, as políticas e atividades desempenhadas pelo órgão não foram completamente alteradas, de modo que a suspensão da implementação desse trabalho, sem demonstração de outras alternativas de monitoramento que propiciem uma melhor tomada de decisão não se mostrou adequada.

Diante de todo o exposto, concluiu-se pela ausência de efetiva utilização dos indicadores de desempenho na retroalimentação do processo decisório e recomendou-se ao gestor:

- a) reavaliar os indicadores de desempenho estabelecidos na Consultoria realizada pela empresa IDG, de forma a identificar aqueles que se demonstrem úteis ao processo de tomada de decisão e monitoramento das atividades da Unidade, justificando, quando for o caso, a não utilização daqueles que não mais se adequam à realidade do Departamento ou que impliquem em dificuldades de obtenção de dados;
- b) estabelecer, por meio de expediente interno formalizado, a necessidade de realização de ciclos e reuniões de monitoramento no âmbito do Depen, de forma que eventuais mudanças de governo e de administração não inviabilizem a execução das atividades de acompanhamento e de avaliação dos programas e projetos sob a responsabilidade da Unidade, garantindo o cumprimento das competências

## **3. Como os indicadores de eficácia e as metas relacionadas a esses indicadores foram definidos e qual o grau de objetividade dos critérios estabelecidos?**

Verificou-se os seis indicadores de eficácia do Depen/MJSP enviados pelo órgão quanto aos critérios de validade, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade, estabilidade e economicidade, e em que medida suas metas são específicas, mensuráveis, apropriadas e realistas. Avaliou-se, ainda, como são definidos os responsáveis pela elaboração, alimentação e avaliação dos indicadores.



O quadro abaixo, apresenta, resumo das definições dos critérios ou ‘qualidades desejáveis para os indicadores’ avaliados, conforme preceitua o Tribunal de Contas da União no documento intitulado “Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias”.

*Quadro 1 – Definição dos critérios ou qualidades desejáveis para os indicadores de desempenho.*

<b>Critério</b>	<b>Definição</b>
Validade	Grau segundo o qual o indicador reflete o fenômeno que está sendo medido.
Comparabilidade	Propriedade de possibilitar comparações ao longo do tempo e entre diferentes objetos de auditoria.
Estabilidade	As variáveis componentes do indicador devem ter estabilidade conceitual, sua forma de cálculo não variando no tempo, e devem ser estáveis os procedimentos de coleta de dados para sua apuração.
Acessibilidade	Deve haver facilidade de acesso às informações primárias bem como de registro e manutenção para o cálculo dos indicadores.
Economicidade	As informações necessárias ao cálculo do indicador devem ser coletadas e atualizadas a um custo razoável, quando comparado com a utilidade gerencial da informação que ele fornece.
Específica	Expressar claramente o que deve ser alcançado, sem ambiguidades;
Mensurável	Expressar em que medida o objetivo deve ser alcançado em certo intervalo de tempo, permitindo avaliação e feedback;
Apropriada	Estar alinhada com os objetivos gerais ou estratégicos, contribuindo para alcançá-los, isto é, ser relevante para medir os objetivos;
Realista	Poder ser alcançada no período previsto a custo razoável e considerando as restrições existentes

*Fonte: Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias do Tribunal de Contas da União – TCU.*

Os testes realizados evidenciaram que os indicadores apresentam, em linhas gerais, relevantes fragilidades essencialmente nas questões de alimentação de dados advindos de um sistema do próprio Depen/MJSP que se encontra em reestruturação. Isso comprometeu a continuidade e a estabilidade dos medidores. Também, foram apresentadas vulnerabilidades nas definições das metas, tendo em vista a necessidade de reavaliação dessas ao fim do primeiro ano, em três dos seis indicadores, devido alteração no cenário econômico e político. Ainda que se tenha levado em consideração a situação da época em que foi elaborado o PPA 2016-2019, não foram considerados possíveis cenários, face às instabilidades há algum tempo observadas.

O fato de a fonte de informação do indicador “Oferta de Atividades Educacionais para as pessoas privadas de liberdade” não estar em um banco de dados único foi uma das questões que o fragilizou. O indicador “Cobertura de atenção básica à saúde das pessoas privadas de liberdade” apresentou fragilidades relacionadas à integridade da forma de aferição e na unidade de medida da meta, que se mostrou ambígua (percentual no PE e número absoluto no PPA). No indicador “Pessoas privadas de liberdade envolvidas em atividades laborais”, não foi possível identificar como foram levantados os dados e quais critérios foram considerados na contagem dos presos envolvidos em atividades laborais. A partir da análise do indicador “Qualificação dos estabelecimentos prisionais”, fica evidente a necessidade de se definir bem as fontes de informação e os critérios, sob o risco de revisões futuras. Já o indicador “Taxa de encarceramento” apresentou fragilidades relacionadas aos critérios de confiabilidade, comparabilidade, estabilidade e acessibilidade. No indicador “Modernização do Sistema Penitenciário Federal”, ficou perceptível a carência de revisão.

Quanto à definição dos responsáveis pela elaboração, alimentação e avaliação dos indicadores utilizados pelo Depen/MJSP, verificou-se que as Coordenações-Gerais de políticas públicas relativas às áreas de saúde, trabalho e renda dos detentos no Departamento não foram formalmente incluídas no processo de monitoramento desses, havendo oportunidade de melhorias neste aspecto.

Identificadas as fragilidades, foram dadas as seguintes recomendações:





a) Quanto ao indicador “Cobertura de atenção básica à saúde das pessoas privadas de liberdade”, reestruturá-lo, de forma que a fonte dos dados se encontre disponível para alimentação regular; assegurar que as metas no Planejamento Estratégico e no PPA tenham a mesma grandeza; garantir que a avaliação aborde, sempre que possível, aspectos de avaliação qualitativa e de impacto, considerando nessa reestruturação os manuais e as metodologias referenciadas neste Relatório.

b) Quanto ao indicador “Pessoas privadas de liberdade envolvidas em atividades laborais”, incluir na sua reestruturação a necessidade de definição de conceitos precisos e transparentes quanto ao significado dos termos avaliados e a previsão de utilização de sistemas com funcionamento consolidados, que possuam alimentação regular.

c) Quanto ao indicador “Qualificação dos estabelecimentos prisionais”, garantir que na sua prevista reestruturação a avaliação contemple um marco referencial claramente construído, com definição precisa dos conceitos, dando transparência a quanto ao significado dos termos avaliados, levando em consideração como esse irá traduzir aspectos qualitativos e quantitativos; e desenvolver, sempre que possível, aspectos de impacto, considerando nessa reestruturação os manuais e as metodologias referenciadas neste Relatório.

#### **4. Em que medida os resultados dos indicadores estão recebendo a devida publicidade, assegurando a gestão transparente da informação?**

Os testes realizados evidenciaram que os mecanismos de transparência ativa da Unidade carecem de melhorias de forma a facilitar a localização da informação pela sociedade. Isso porque, as informações sobre os indicadores de resultado e/ou impacto dos programas, projetos, ações e atividades sob a responsabilidade do Depen/MJSP não foram apresentadas no sítio institucional do Ministério da Justiça no formato estabelecido pelo Guia de Publicação Ativa nos Sítios Eletrônicos dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal.

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

Em conformidade com o escopo firmado com o Tribunal de Contas da União – TCU, avaliou-se, como questão de auditoria, se a gestão realizada pela UPC, na área de aquisições, permite a realização de aquisições estratégicas, eficazes e que atendam aos preceitos legais. Os atos de gestão examinados referem-se ao exercício de 2016.

Neste Relatório, na parte referente a Achados de Auditoria, há informação específica tratando do escopo, dos critérios e do método usado para a avaliação da área de aquisições.

Os resultados apresentados neste item foram conduzidos com vistas a responder às seguintes subquestões de auditoria:

- 1) Governança - A estratégia organizacional adotada pela UPC contribui para que a gestão das aquisições esteja alinhada à missão institucional do órgão?
- 2) Governança - O ambiente de controle é estruturado para que os controles internos estabelecidos para a área de aquisições abranjam o comprometimento com padrões de integridade e de transparência?

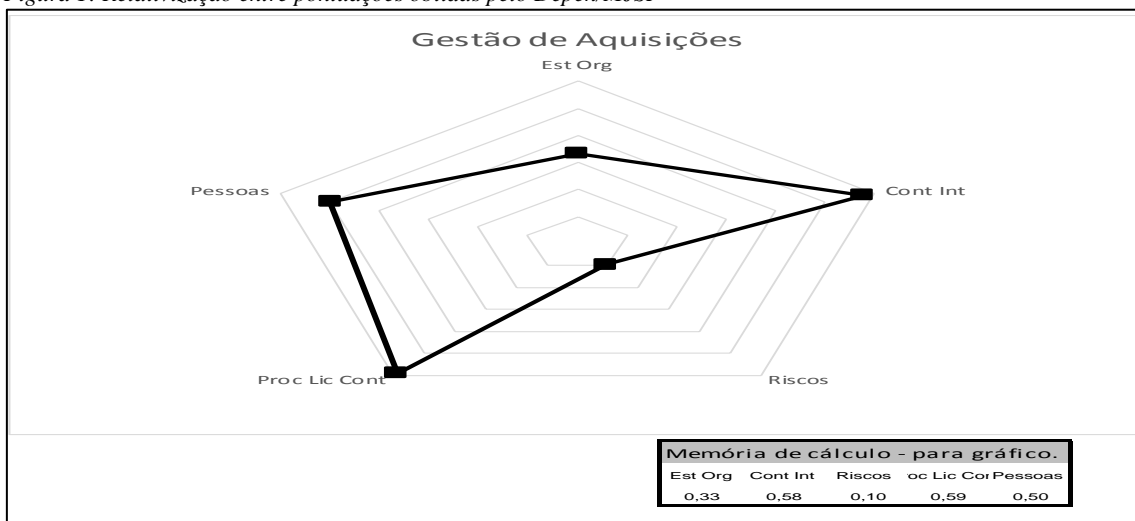


- 3) Governança - A unidade adota, para a área de aquisições, políticas ou diretrizes de gestão de riscos direcionadas para o alcance dos objetivos do Ministério/UPC?
- 4) Gestão - Os controles utilizados na condução dos processos licitatórios e contratuais estão estruturados de forma a permitir a observância dos normativos gerais e específicos (aplicáveis e vigentes para cada caso) sobre aquisições públicas?
- 5) Gestão - A organização executa avaliação da estrutura de recursos humanos das áreas envolvidas com aquisições, verificando se estão com quantidade necessária e com qualificação (competências) conciliada às suas atribuições?

Os exames aplicados pela equipe para avaliar a questão de auditoria indicaram que a gestão realizada na UPC na área de aquisições permite a realização de aquisições estratégicas, eficazes e que atendam aos preceitos legais, não obstante haver pontos de fragilidades e melhorias identificados para cada um dos quesitos.

Adicionalmente, os exames permitiram avaliar a UPC em cada uma das subquestões. O gráfico a seguir apresenta relativização entre pontuações obtidas pela UPC para cada uma dessas cinco áreas avaliadas. Sua memória de cálculo apresenta a pontuação obtida pela UPC (divisão entre pontos obtidos pela UPC e os pontos possíveis em forma percentual, ou seja, sendo o máximo 1). Assim, quanto mais distantes do centro estiverem cada um dos vértices do polígono (marcados por quadrados), maior foi a pontuação obtida pela UPC para a área avaliada (em relação às pontuações das demais áreas).

Figura 1: Relativização entre pontuações obtidas pelo Depen/MJSP



Fonte: Papel de Trabalho de Conclusão PT-1 Conc quest Depen/MJSP.

No caso do Depen/MJSP, os exames apontaram que as áreas mais desenvolvidas são procedimentos licitatórios e contratuais (0,59), controles internos (0,58) e pessoas (0,50), sendo os vértices dessas áreas os mais distantes do centro.

## 2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Com base nas informações registradas no Sistema Monitor, que trata do monitoramento do Plano de Providências Permanente - documento que contempla todas as recomendações emitidas pela CGU à unidade para o monitoramento do encaminhamento de soluções pactuadas a fim de sanear as falhas identificadas, verificou-se a existência de



dez recomendações em monitoramento, sendo analisadas pela CGU, após manifestações sobre os atendimentos dessas.

Desta forma, observa-se que a unidade mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU, evidenciando a suficiência dos controles internos.

## **2.7 Avaliação do CGU/PAD**

Trata-se da verificação dos registros das informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD do Depen/MJSP no exercício de 2016. Confrontando o relatório das informações dos processos administrativos da Unidade no sistema CGU-PAD com a lista de processos no “Relatório de Instância ou Área de Correição”, documento anexo ao Relatório de Gestão da UPC, foram encontradas divergências em 07 processos. Após requisição, a Unidade informou que 08 procedimentos foram abertos naquela Corregedoria, sendo 05 PADs e 03 Sindicâncias acusatórias, todas em curso e, portanto, sem data de encerramento.

Ressalta-se que o Depen/MJSP não cumpriu o estabelecido no Parágrafo 3º, do Art. 1º, da Portaria CGU nº 1.043/2007 no tocante ao prazo de 30 dias para lançamento inicial no sistema CGU-PAD. Em sua justificativa, a UPC relatou que apenas o Corregedor-Geral tem acesso ao sistema CGU-PAD para alimentação dos dados, e que já foi solicitado acesso a outro servidor da Corregedoria, fato que não ocorreu até o momento. Foi requisitado, ademais, o nome do responsável pela gestão do Sistema CGU-PAD no âmbito da unidade, conforme estipula o Art. 3º, Caput, da Portaria CGU nº 1.043/2007, outra questão igualmente sanada.

Diante do exposto, concluiu-se que a despeito dos prazos e limites estabelecidos pela Portaria CGU 1.043/2007 não terem sido completamente observados, todos foram incluídos no sistema e que os relatórios extraídos do Sistema CGU-PAD, bem como os informados no Relatório de Gestão de 2016, estão aderentes com as informações prestadas pela UPC examinada.

## **2.8 Avaliação da Conformidade das Peças**

Para atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, procurou-se verificar se a unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência, bem como se as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 154/2016, da DN TCU nº 155/2016 e da Portaria-TCU nº 59/2017.

Os exames verificaram que foram disponibilizadas, no sistema de prestação de contas (e-Contas) do TCU, as peças do processo de prestação de contas do DEPEN relacionadas ao(s):

I - Rol de responsáveis.

II - Relatório de gestão.

III - Relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela unidade prestadora de contas.

Da análise efetuada, no que tange ao rol de responsáveis, foi verificada inconformidade no preenchimento da informação “endereço de correio eletrônico” dos integrantes do rol, pois constavam os endereços eletrônicos institucionais ao invés dos pessoais, em desconformidade ao previsto na orientação do item 8 do Sistema e-Contas.



No que se refere aos formatos e conteúdos obrigatórios do relatório de gestão, foram detectadas inconsistências formais nas informações apresentadas, que poderiam causar dificuldade de entendimento completo sobre a gestão da unidade.

Instada a se pronunciar, a unidade, por intermédio do Ofício n.º 122/2017/COFIPLAC/DIREX/DEPEN-MJ, de 19/05/2017, apresentou as informações necessárias para a correção do rol de responsáveis no e-Contas, conforme registro específico deste relatório de auditoria.

## **2.9 Ocorrências com dano ou prejuízo**

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

## **3. Conclusão**

Os resultados do trabalho, consubstanciados por meio de testes e pelas informações prestadas pelos gestores e constantes do relatório de gestão do Departamento Penitenciário Nacional, abalizaram as seguintes conclusões:

- Os equipamentos eletrônicos doados às penitenciárias estaduais como legado das Olimpíadas Rio-2016 contribuíram na redução do déficit de aparelhamento nas penitenciárias, as quais expuseram, por outro lado, persistentes carências, como videomonitoramentos e outros equipamentos auxiliares nas buscas pessoais;
- A morosidade na distribuição das raquetes e em se dar solução aos aparelhos doados do legado das Olimpíadas Rio-2016 encontrados inoperantes não condizem com a situação deficitária de equipamentos de inspeção eletrônicos, imprescindíveis às unidades penais;
- O Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional - PNASP gerou pouco mais de mil das mais de 45 mil vagas pretendidas. As causas do atraso na execução das obras decorrem de problemas como inadequação do local de construção; mudanças nas estruturas administrativas dos governos estaduais; inadequação/incompletude dos projetos complementares de engenharia; falhas nos editais de licitação; e resistência da população à construção das unidades prisionais;
- Constatou-se que o Sistema de Informação do Departamento Penitenciário Nacional – Sisdepen, ainda em curso, é uma solução urgente, para que o Depen/MJSP viabilize a integração aos sistemas utilizados em cada unidade da federação, bem como aos sistemas dos tribunais e de demais atores que tenham a atribuição de acompanhar a execução das penas, tendo em vista a não confiabilidade dos dados que estão atualmente disponíveis;
- Em que pese a relevância das penas alternativas na redução do déficit carcerário, a política gerenciada pelo Depen/MJSP ainda não gerou os resultados esperados, em decorrência da ineficiência das unidades da federação na execução dos convênios;
- Os indicadores de desempenho do Depen/MJSP, embora alinhados com os objetivos finalísticos da Unidade, apresentam fragilidades nos critérios essenciais



para obtenção de uma adequada aferição das metas, além de não estarem sendo efetivamente utilizados na retroalimentação do processo decisório;

- A avaliação da Gestão de Aquisições demonstrou que: a) a Unidade encontra-se em nível intermediário quanto aos padrões de integridade e transparência; b) há vinculação entre as aquisições do Depen/MJSP e sua missão institucional, assim como uma programação anual, necessitando, por outro lado, de se estabelecer diretrizes operacionais que a oriente; c) o Órgão atingiu níveis satisfatórios quanto ao cumprimento de cláusulas contratuais pertinentes ao atesto, prazos de entrega, pagamento e prestação de garantia contratual, precisando, contudo, aprimorar os procedimentos referentes à oficialização de demanda e à elaboração dos estudos técnicos preliminares; d) são realizados processos seletivos para os ocupantes de funções-chaves a partir de critérios objetivos, carecendo, todavia, de uma rotina de avaliação periódica da força de trabalho.

Brasília/DF.



## 1 GESTÃO OPERACIONAL

### 1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

#### 1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

##### 1.1.1.1 INFORMAÇÃO

#### Legado das Olimpíadas Rio-2016 - equipamentos eletrônicos doados às penitenciárias estaduais.

##### Fato

Em 2016, o Depen/MJSP, em parceria com a Sesge/MJSP, ficou incumbido de promover as aquisições dos equipamentos de inspeção eletrônicos para os jogos olímpicos Rio 2016. Foram adquiridos 823 portais, 373 raios-X (60cmX40cm), 8 raios-X (100cm X 100cm) e 505 raquetes. Esses equipamentos iriam, posteriormente, ser incorporados aos patrimônios dos presídios estaduais em todas as 27 unidades da federação, totalizando num investimento de R\$ 44.6 milhões. Tanto a estratégia de aquisição, como a da destinação, foram implementadas.

Após os jogos olímpicos, a empresa contratada para o frete foi responsável também pela retirada e entrega dos equipamentos para os sistemas prisionais nos estabelecimentos prisionais beneficiados nas 27 unidades da federação. A fim de que se fizessem a distribuição dos equipamentos às penitenciárias estaduais, o Depen/MJSP realizou um levantamento junto às Secretarias de Administração Penitenciária ou Secretarias de Justiça do Estado, visando levantar as carências apresentadas. Com a consolidação das respostas, foi realizada uma estratégia de destinação, por meio de um estudo de necessidade, a partir de um diagnóstico de demandas das 27 unidades federativas, elaborado por um Grupo de Trabalho. Uma vez entregues os equipamentos, o Depen/MJSP tem realizado monitoramento *in loco* nos Estados, com o propósito de verificar a efetiva entrega dos equipamentos doados, o cumprimento dos termos do contrato efetuado junto à transportadora e as instalações dos aparelhos.

Já o escopo do trabalho da equipe de fiscalização da CGU envolveu, além da verificação das entregas e da conformidade dos aparelhos (como, por exemplo, a plaqueta indicativa de que o equipamento doado é legado dos jogos olímpicos Rio-2016), a confirmação das instalações e de seu adequado funcionamento. Além disso, foi avaliada a efetividade dos equipamentos doados, isto é, quão útil têm sido este legado, quais os resultados advindos do seu uso, bem como o levantamento das carências mais flagrantes apontadas pelas unidades. As inspeções *in loco* foram realizadas nas penitenciárias estaduais pelas Superintendências Regionais da CGU, à exceção dos estados do Amazonas, Maranhão e Pernambuco, em virtude de intercorrências que inviabilizaram os trabalhos, totalizando, assim, 24 unidades federativas visitadas. As amostras dos equipamentos inspecionados alcançaram os quantitativos do quadro a seguir:

Quadro 2: Quantidades amostrais

Quantidades / itens	Estabelecimentos prisionais	Portal	Raio X (60cm x40cm)	Raio X (100cm x 100cm)	Raquetes
Quant total (*)	1.420 (*)	823 (**)	373 (**)	8 (**)	505(**)
Total Amostral	114	145	76	4	427
% Amostral	8,03%	17,62%	20,38%	50,00%	84,55%



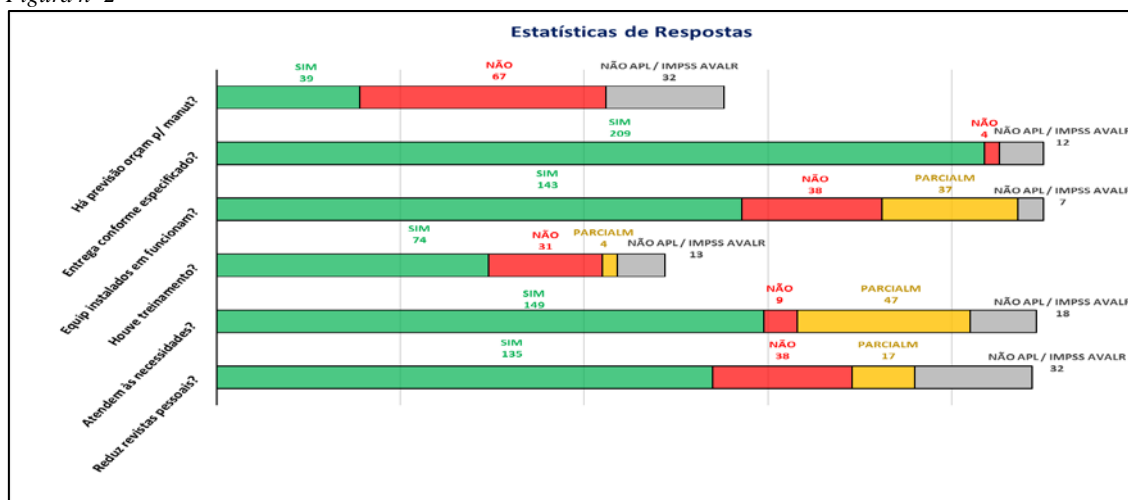
As verificações foram efetuadas nas capitais e entorno, com eventuais exceções, que se deram em função de penitenciárias cujos locais estariam coincidentes com outros trabalhos que seriam realizados nos interiores do estado, como foi o caso de Roraima. Inicialmente, de posse da relação dos equipamentos com a descrição e os quantitativos doados, bem como as distribuições previstas nos estabelecimentos prisionais que seriam contemplados, a equipe de fiscalização agendou na Secretaria de Administração Penitenciária ou Secretaria de Justiça do Estado, a visita a esses estabelecimentos penitenciários. Cabe esclarecer que algumas respostas não foram aplicáveis, devido a situações inoportunas, como aparelho(s) não encontrado(s) nas instalações, ou inoperância desse(s), ou ainda, inatividade da própria penitenciária, devido a reformas. Por outro lado, houve repostas fornecidas tanto pelas penitenciárias, quanto pelos órgãos de Administrações Penitenciárias, como o grau de satisfação dos aparelhos recebidos. Com isso, a quantidade de respostas varia de acordo com as situações (entre 114 a 138, se somando com os 24 órgãos de Administração Penitenciária do Estado).

Nessa vertente, além das Solicitações de Fiscalização, foram utilizadas técnicas de inspeções *in loco*, aplicação de questionário, entrevistas e registros fotográficos dos equipamentos. As análises buscaram responder às seguintes questões de auditoria:

“Há previsão orçamentária para manutenção dos aparelhos recebidos? Os equipamentos foram entregues e instalados conforme previsto? Os operadores estão habilitados a operar os equipamentos? Quão útil tem sido os equipamentos doados? Quais carências ainda persistem? ”

Os questionários foram preenchidos quando da entrevista realizada na unidade prisional, mormente envolvendo o (a) Diretor (a) do Presídio e servidores que atuam na operação dos equipamentos, na segurança, bem como na triagem das visitas. As respostas dos itens avaliados, que visaram responder às questões acima, estão sumarizadas no gráfico a seguir:

Figura nº 2



Na primeira questão - acerca da dotação orçamentária - 67 (incluindo as Administrações Penitenciárias ou Secretaria de Justiça do Estado) responderam negativamente, informando que não há previsão no orçamento, contra 39 que responderam haver esta disponibilidade. Verificou-se que as unidades penitenciárias não possuem, em geral, autonomia financeira, justificando as 32 respostas não aplicáveis, quando os questionários foram administrados nestas instâncias. Todavia, ainda que a resposta de não haver



orçamento tenha excedido em 72% as afirmações quanto à sua previsão, foi citada a existência de garantia de dois anos, que o contrato de fato estabelece.

Os resultados demonstraram também que 94% dos equipamentos, isto é, 235 aparelhos vistoriados, foram entregues consoante a especificação, marca e modelo previstos, revelando que o fornecimento conforme contratado e planejado pela empresa transportadora correspondeu às expectativas, sendo as exceções, fatos pontuais, solúveis e que não deram azo à maiores contestações. As raquetes, embora inclusas nesta estatística, não foram, em sua maioria, entregues às unidades. Por terem sido geralmente encontradas no almoxarifado das Administrações Penitenciárias ou Secretaria de Justiça do Estado, as respostas das unidades restaram não aplicáveis.

Em se tratando das instalações e do desempenho dos aparelhos, é possível afirmar que não foi atingido um patamar satisfatório, já que em um terço dos presídios examinados havia pelo menos um dos equipamentos recebidos não funcionando, ou apresentando falhas, e aguardando manutenção corretiva. Esta questão será melhor explorada item específico deste Relatório.

Quanto ao treinamento para operação dos equipamentos, a percepção foi que em 74 unidades, seus servidores receberam tal capacitação. Isto significa dizer que em 61% das unidades fiscalizadas, afirmou-se que seus empregados foram devidamente instruídos a manipular eficazmente os aparelhos doados. Segundo o Acordo de Cooperação N° 49/2015/GAB DEPEN, cláusula segunda, item b, inciso VII, cabe ao Depen supervisionar o curso de capacitação de instrução técnica e operacional a ser ministrado aos servidores dos Estados que irão operar os equipamentos, quando houver. Foi dito, por outro lado, que os equipamentos, em sua maioria, não ofereceriam dificuldades de operação, salvo os casos em que estariam sob responsabilidade de servidores menos experientes. Outro enfoque levantado, foi a situação de rotatividade de pessoal, ocasionando em eventuais perdas do efeito produtivo das habilitações efetuadas. Esse fato, contudo, não guarda relação com a abordagem deste trabalho.

Verificou-se também nos testes, que os equipamentos doados foram considerados satisfatórios em suprir as carências de 77 penitenciárias amostradas. Ou seja, 68% das instituições penais onde os questionários foram aplicados afirmaram que os instrumentos eletrônicos recebidos estariam atendendo plenamente às suas necessidades. Todavia, em 26 unidades, que representa cerca de 23% dos presídios visitados, alegou-se que as aparelhagens incorporadas foram apenas parcialmente coincidentes com os déficits existentes neste quesito (no restante das unidades, cerca de 9%, os equipamentos recebidos não estavam em operação, ou não estavam no local, ou a penitenciária estava em reforma, como o caso da Casa do Albergado em Roraima; nesses casos, não foi aplicável ou avaliável as respostas a este item). Entende-se, assim, como razoável sua utilidade, conquanto esta questão mereça um destaque, a ser considerado no item específico desse Relatório.

Quanto às revistas pessoais, 61% das penitenciárias visitadas afirmaram que os equipamentos auxiliaram na sua redução, embora não tenham extinguido este tipo de procedimento. Dessa forma, mesmo as unidades que indicaram a relevância dos equipamentos no auxílio dos trabalhos das buscas pessoais, verificou-se que estas ainda são usualmente realizadas, conforme melhor detalhado no item específico deste Relatório.

Neste sentido, cita-se o levantamento do diagnóstico efetuado pelo Depen/MJSP, que levou à estratégia de destinação, a qual apontou os déficits de aparelhos que seriam supridos a partir destas doações, conforme abaixo:





Figura nº 3

	DEMANDA DIAGNÓSTICADA (2014)	DEMANDA ATENDIDA	% ATENDIDO	DÉFICIT
Sistema de Inspeção por Raio X	1265	121	9,57%	1144
Detector de Metal Portal	2309	564	24,43%	1745
Detector de Metal Manual	4589	2614	56,96%	1975

Observa-se no quadro a existência de déficits persistentes, e atendimento das demandas variando de aproximadamente 10% (no caso dos raios X 60cm x 40cm) a 57% (no caso das raquetes). Este fato não condiz com algumas situações encontradas de delonga em instalar ou distribuir os equipamentos recebidos.

Constatou-se, por fim, que os 4 equipamentos raio-X (100cm x 100cm) analisados estão, em geral, subutilizados. Diante disso, em que pese a utilidade desses aparelhos nos jogos olímpicos, nota-se que os equipamentos citados não estão alinhados às necessidades prioritárias das unidades prisionais.

### 1.1.1.2 INFORMAÇÃO

#### **Carência de sistema de videomonitoramento e outros equipamentos para vistoria pessoal.**

##### **Fato**

Embora o levantamento das necessidades nos estabelecimentos prisionais não estivesse previsto na proposta inicial deste trabalho, que, a princípio, estaria focado no legado das Olimpíadas Rio-2016, valeu-se da oportunidade quando das visitas às instalações para incluir eventuais deficiências cujas soluções foram assinaladas como imprescindíveis e urgentes pelos agentes entrevistados.

Uma situação levantada a partir do trabalho piloto realizado no Complexo Penitenciário da Papuda, no Distrito Federal (DF), foi a carência de sistemas de videomonitoramento, por ser uma solução eficiente no controle das ações dentro de uma unidade penal, auxiliando a supervisão das atividades dos detentos e visitantes. Ressalta-se, entretanto, que as respostas aqui apresentadas não foram objeto de verificação por parte das equipes de auditoria. A partir desta prévia constatação, pôde-se verificar que, em nível nacional, 76 instituições das 122 entrevistadas, ou seja 62% dessas, afirmaram não possuírem sistema satisfatório de videomonitoramento.

Outro aspecto relevante abordado neste trabalho diz respeito à questão da revista corporal. Esta questão veio à tona por ser um tema bastante debatido na doutrina e jurisprudência, sendo a revista íntima assunto da Lei n. 13.271, publicada em 15 de abril de 2016. Para esta abordagem, foi inserido no questionário aplicado nas unidades penais visitadas a seguinte questão: “Os equipamentos auxiliaram na redução das revistas corporais no estabelecimento prisional?” Cabe, contudo, confrontar essa legislação com a matéria que regulamenta o assunto, assentado no art. 240 do Código de Processo Penal, o qual reza que a busca pessoal somente pode ser realizada pela autoridade policial quando existir “fundada suspeita” de que o indivíduo esteja na posse de objetos de origem criminosa. Neste contexto, torna-se relevante considerar quão úteis foram considerados os equipamentos de inspeção eletrônica doados em garantir a preservação da dignidade da pessoa humana, sem, contudo, abrir mão de coibir entradas de produtos ilegais. Verificou-



se, todavia, que 75 estabelecimentos prisionais visitados, o que corresponde a 63% das unidades visitadas, responderam positivamente essa questão, indicando a insuficiência dos detectores recebidos na otimização das revistas requeridas para a entrada nas instalações dos presídios.

A título de exemplo desta apuração, em um presídio de Alagoas alegou-se, na resposta ao questionário, que “*os aparelhos recebidos não evitam completamente as revistas corporais no estabelecimento para o controle da entrada de entorpecentes, pois os visitantes revistados [...] sempre encontram algum meio de burlá-los, mostrando, assim que tais equipamentos não conseguem realizar por completo a detecção*” (**adaptado**). Tanto no estado do Acre, quanto no estado de São Paulo, afirmou-se que os equipamentos ajudaram no aprimoramento das revistas pessoais, sem, porém, reduzir o número dessas. Ou seja, a quantidade de buscas pessoais permaneceu da mesma forma; os equipamentos contribuíram somente na qualidade das revistas, segundo esses entrevistados.

Um aparelho reiteradamente citado em diversas penitenciárias como prioritário no auxílio à busca por objetos proibidos de adentrar nos presídios, em especial no que se refere a drogas, foi o scanner corporal. Além desse tipo de detector, foram citadas também as banquetas detectoras de metais. Oito estados dos 24 que responderam os questionários, manifestaram haver necessidade desses aparelhos.

### 1.1.1.3 INFORMAÇÃO

#### **Equipamentos entregues e não instalados ou com restrições operacionais.**

##### **Fato**

Verificou-se nos levantamentos que 143 equipamentos doados, excluindo as raquetes, foram instalados e encontrados em funcionamento, isto é, pouco menos de 64% do total inspecionado. Os óbices informados para a instalação dos 75 aparelhos, que estariam não operacionais ou operando parcialmente (apresentando falhas), foram: a) avarias e defeitos intermitentes; b) necessidade de adequações nas instalações existentes para a possibilidade de utilização dos equipamentos; c) manutenções na calibragem, e problemas com nobreaks e baterias.

Em relação às avarias e falhas intermitentes, no Instituto Penal de Campo Grande/MS, por exemplo, o portal recebido encontrava-se inoperante, porque o alarme do equipamento estaria disparando ao ligar, necessitando de reprogramação. Já nos estados da Paraíba e São Paulo não foram detalhadas quais as falhas ensejaram a inoperação dos aparelhos. No Piauí, igualmente não foram apresentados os motivos de dois portais recebidos não estarem instalados, sendo afirmado apenas que estariam aguardando a presença do técnico. No Rio Grande do Sul, alegou-se a necessidade de adaptação da rede de energia elétrica na Instituição, como justificativa para nenhum dos quatro portais se encontrarem em utilização, no Instituto Psiquiátrico Forense/RS.

No que tange à necessidade de adequações nas instalações, verificou-se equipamentos que se encontravam desligados e acomodados em locais impróprios, como em alguns presídios dos estados de Minas Gerais, Rondônia e Sergipe (neste último, todos os dois raios X (60cm x 40 cm) e sete portais recebidos). A fotografia abaixo, em um presídio de Rondônia, no qual se constatou a presença de um raio X (60cm x 40 cm) guardado em condições inadequadas, ilustra o caso em tela:

*Imagem 1: Condições inadequadas da acomodação dos equipamentos e Rondônia*





Raio X Spectrum 6040, armazenado em condições inadequadas.

Quanto à necessidade de manutenções, foram relatados problemas com calibragem dos portais, conforme verificado no complexo Penitenciário do DF, e defeitos apresentados em nobreaks, casos ocorridos em Goiás e no Espírito Santo. Em uma unidade do Pará, a bateria do portal danificada acarretou na disfunção do equipamento doado.

Situação mais crítica foi relatada pela equipe de auditoria em Santa Catarina ao constatar avarias nos aparelhos recebidos na unidade penal Colônia Agrícola da Palhoça/SC. Como a Unidade encontrava-se em reforma na ocasião da inspeção, os equipamentos não estariam com previsão de serem utilizados até então. O portal encontrava-se, entretanto, ainda lacrado na caixa em que havia sido entregue pela transportadora, indicando uma provável não conferência do material no momento de seu recebimento. Solicitada a abertura da caixa para sua inspeção, verificou-se a inexistência da parte superior do equipamento. Já no raio X (40cm x 60cm) não foi identificada a esteira sobre a qual é depositado o material a ser revistado. Não havia, até o momento da visita, abertura de chamada para resolução dos problemas observados.

Acentua-se que nas unidades visitadas a equipe de fiscalização se deparou com aparelhos ociosos por aproximadamente cinco meses, indicado pela equipe que fiscalizou o Complexo Penitenciário de Aparecida de Goiânia/GO e nas instalações visitadas dos presídios gaúchos Instituto Psiquiátrico Forense/RS, Penitenciária Patronato Lima Drumond/RS e Instituto Penal Pio Buck/RS. Ademais, desta latente inação dos aparelhos, restaram prejudicadas, naqueles casos em que nenhum dos equipamentos previstos nas unidades se encontravam operando, as ulteriores avaliações, tais como o quanto os equipamentos estariam atendendo às suas necessidades e o quanto auxiliaram na redução de revistas pessoais.

Importa frisar que dentre os aparelhos encontrados defeituosos, não estão inclusas as raquetes, as quais foram inspecionadas, em sua vasta maioria, nos órgãos de Administração Penitenciária dos Estados. Essas foram encontradas, geralmente, encaixotadas conforme destacado no item específico deste Relatório.

#### 1.1.1.4 INFORMAÇÃO

##### **Raquetes não distribuídas para as penitenciárias.**

##### **Fato**



Constatou-se que, do total de unidades vistoriadas, 102 (89%) não tiveram as raquetes efetivamente entregues. Nas unidades do Amapá e Mato Grosso do Sul, as raquetes ainda se encontravam embaladas.

É significativo frisar que uma vez recebido, o equipamento está pronto para uso, não havendo necessidade de instalação. Os detectores de metal portáteis, com bateria recarregável, têm a função de identificar todos os tipos de metais (ou armas). Relata-se que os equipamentos ficaram estocados e ociosos – mantidos, em geral, acondicionados na caixa original do fornecedor - em média 5 a 6 meses quando da presença dos auditores. As fotografias abaixo ilustram o fato:

**Imagem 2.1: Registros fotográficos das 42 raquetes que se encontravam no almoxarifado da Secretaria de Estado da Administração Prisional de Minas Gerais**



**Imagem 2.2: Registros fotográficos das 23 raquetes que se encontravam no almoxarifado da Superintendência dos Serviços Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul**



As justificativas, em geral, se deram essencialmente:

- a) pela necessidade de se “patrimoniar” os equipamentos (formalização do Termo de Doação para serem incluídas na carga patrimonial), conforme informado na Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos/MT, na Secretaria de Estado da Administração Prisional do Estado da Defesa Social/MG, na Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará, na Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania de Roraima e no Departamento Penitenciário do Paraná;
- b) de ainda estarem aguardando definição da destinação operacional para unidades prisionais, segundo relatado pela Superintendência de Serviços Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul, pelo Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia/GO, e pela Secretaria de Estado de Justiça do Estado de Rondônia; e
- c) pelo excedente de equipamentos, possibilitando a formação de reserva técnica, conforme relatado pela Secretaria de Estado de Administração Penitenciária da Paraíba.



## 1.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

### 1.1.2.1 INFORMAÇÃO

#### **Alinhamento dos Indicadores de Desempenho do Depen/MJSP aos objetivos e finalidades institucionais da Unidade**

##### **Fato**

Considerando a descrição do escopo da avaliação da utilização dos indicadores de desempenho no processo de tomada de decisão do Depen/MJSP como componentes do processo de monitoramento das atividades do Departamento no exercício de 2016, foram listados seis indicadores que compõem o Planejamento Estratégico da Unidade (PE). As análises tiveram por objetivo responder à seguinte questão de auditoria:

De que forma os indicadores de desempenho estão alinhados aos objetivos e às finalidades institucionais da Unidade?

Para isso, os exames se deram no sentido de verificar em que medida os indicadores utilizados encontram-se integrados aos instrumentos de Planejamento Orçamentário e Estratégico do órgão e aos macroprocessos da unidade e de que forma a unidade avalia a necessidade de estabelecimento e/ou reformulação dos indicadores de desempenho.

Quanto ao alinhamento dos indicadores elencados e analisados com as atividades fins da Unidade (Plano Plurianual - PPA, PE e os macroprocessos finalísticos), foi possível concluir que tanto os instrumentos de planejamento quanto os processos finalísticos possuem medidores indicativos da evolução e proporção do atingimento da meta. Com isso, tais indicadores se justificam como prioritários no contexto do órgão, uma vez que representam essencialmente suas atividades precípuas, bem como estão alinhados aos seus objetivos e às suas finalidades institucionais.

*Analisando o PPA 2016-2019, o Programa: 2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública, tem como um dos indicadores “Taxa de encarceramento” e um dos objetivos (nº 1045) ‘Promover sistema penal justo e que viabilize a reintegração social’, a cargo do Depen/MJSP. As metas de 2016 até 2019 relacionadas esse último objetivo estão alinhadas com as metas do Planejamento Estratégico, bem como a finalidade das medições dos indicadores passados pelo Depen/MJSP.*

Ao se analisar o PE do Departamento, observa-se que esse foi implementado em conjunto com todas as demais unidades do Ministério da Justiça, cumprindo-se as etapas de alinhamento estratégico (chamados de painéis de contribuição) e de monitoramento da gestão estratégica.

Foram estruturados 17 objetivos estratégicos pelo Ministério da Justiça, com 36 Indicadores relacionados a esses, sendo o Depen/MJSP responsável pelo objetivo específico de ‘Promover sistema penal justo e que viabilize a reintegração social’, que tem como foco realizar a promoção de políticas públicas voltadas à implantação de um sistema prisional justo e que permita a reinserção do preso à sociedade após a execução da pena. Tal objetivo é executado por meio de projetos e ações conjuntas com outras instituições, tais como o Ministério da Educação, com vistas a ampliar a participação de



peças presas em atividades educacionais e laborais e o Ministério da Saúde, com intuito de aumentar a cobertura da atenção básica à saúde da população do sistema prisional.

Os indicadores vinculados a esse objetivo foram então aqueles apresentados pelo Órgão a este Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

O Relatório de Gestão/2016 da Unidade apresentou os seguintes Macroprocessos, na sequência:

1) Coordenação Estratégica em Segurança Pública, cujo enfoque é a produção de inteligência estratégica e coordenação de ações que permitem maior controle da segurança no país.

2) Gestão do conhecimento em Segurança Pública, com enfoque na produção, fomento e disseminação de conhecimentos específicos em Segurança Pública, proporcionando maior transparência para a sociedade e contribuindo para a capacitação de atores importantes.

3) Garantia dos direitos da população prisional, que retrata o trabalho do Ministério da Justiça e Cidadania em garantir os direitos às pessoas privadas de liberdade e promover uma atuação que permita a reintegração dessas pessoas à sociedade após o cumprimento da pena. Atuação do Ministério da Justiça e Cidadania também engloba o trabalho de qualificação dos estabelecimentos penais e a promoção e valorização dos trabalhadores dos serviços penais.

4) Execuções descentralizadas, que realiza parcerias estratégicas, por meio das quais muitas ações das áreas finalísticas do órgão são executadas e que viabilizam a execução das políticas públicas, afetas ao Ministério, em todo território nacional.

O quadro abaixo resume as correlações dos indicadores com as metas do PPA, do PE e os Macroprocessos com os quais estão relacionados:

*Quadro 5 – Correlação entre os indicadores e os objetivos estratégicos do Depen*

<b>Indicador</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Meta do PE</b>	<b>Meta do PPA</b>	<b>Macroprocesso Relacionado</b>
Oferta de Atividades Educacionais para as pessoas privadas de liberdade	Ampliar o número de pessoas envolvidas em atividades educacionais.	2016: 95 mil 2017: 110 mil 2018: 130 mil 2019: 160 mil	Ampliar de 86 mil para 160 mil o número de pessoas presas que participam em atividades educacionais	Garantia direitos da população prisional (Garantir a efetivação dos direitos pessoas privadas de liberdade e promover ações de reintegração social em estabelecimentos penais)
Cobertura de atenção básica à saúde das pessoas privadas de liberdade	Ampliar a cobertura da atenção básica à saúde da população privada de liberdade.	2016: 20% 2017: 40% 2018: 60% 2019: 75% Validada para 2019: 100%	Ampliar a cobertura da atenção básica à saúde das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional	Garantia direitos da população prisional (Garantir a efetivação dos direitos pessoas privadas de liberdade)
Pessoas privadas de liberdade	Ampliar de 106 mil para 180 mil o número de	2016: 120 mil 2017: 135 mil 2018: 155 mil	Aumentar de 130 mil para 250 mil (*) o n° pessoas presas	Garantia direitos da população prisional (Garantir



<b>Indicador</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Meta do PE</b>	<b>Meta do PPA</b>	<b>Macroprocesso Relacionado</b>
envolvidas em atividades laborais	peessoas privadas de liberdade que participam de atividades laborais.	2019: 180 mil	q participam de atividades laborais, incluindo inserção laboral de cooperativas sociais (*) proposta de rever no PPA	a efetivação dos direitos pessoas privadas de liberdade e promover ações de reintegração social em estabelecimentos penais)
Qualificação dos estabelecimentos prisionais	Promover a modernização e qualificação de 120 estabelecimentos prisionais com requisitos mínimos de estrutura, aparelhamento e serviços visando à humanização do sistema penal.	2016: 5 estabelecimentos 2017: 50 estabelecimentos 2018: 100 estabelecimentos 2019: 120 estabelecimentos	Promover a modernização e qualificação de 120 estabelecimentos prisionais com requisitos mínimos de estruturação, aparelhamento e serviços, visando a humanização do sistema penal	Garantia direitos da população prisional (Qualificar espaços nos estabelecimentos penais); Execuções descentralizadas que realiza parcerias estratégicas, p/ viabilizar a execução das políticas públicas em todo território nacional.
Taxa de encarceramento	Promover a redução do número de pessoas presas.	2016: 295 2017: 285 2018: 275 2019: 270	Promover a redução do número de pessoas presas	Garantia direitos da população prisional (Promover a aplicação de alternativas penais em substituição à prisão); Execuções descentralizadas que realiza parcerias estratégicas, p/ viabilizar a execução das políticas públicas em todo território nacional.
Modernização do Sistema Penitenciário Federal	Proporcionar a modernização de 5 penitenciárias federais com requisitos mínimos de estrutura, aparelham e serviços, visando a segurança e eficiência do sistema penitenciário federal.	2019: 05	Esta não é meta do PPA. Trata-se de uma meta interna.	Garantia dos direitos da população prisional (Qualificar os espaços físicos dos estabelecimentos penais)

Fonte: Relatório de Gestão Depen/MJSP – Exercício de 2016



O Depen/MJSP é partícipe de um rito formalmente estabelecido, promovido pelo MJSP, com o propósito de monitorar e avaliar o desempenho operacional dos projetos, objetivos e atividades sob a responsabilidade da unidade envolvida, incluindo reavaliações periódicas dos indicadores elencados no PE do Ministério. No exercício de 2016, entretanto, a suspensão do monitoramento do PE impediu que fossem identificadas práticas de reavaliação periódicas dos indicadores incluídos no documento.

Conforme demonstrado, conclui-se haver uma estreita relação entre os indicadores de desempenho utilizados pelo Depen/MJSP com os objetivos e às finalidades institucionais da Unidade, conquanto a interrupção do monitoramento do processo de PE, tenha comprometido a reavaliação dos indicadores, assegurando que permaneçam, assim, alinhados aos objetivos estratégicos da Unidade.

### **1.1.2.2 CONSTATAÇÃO**

#### **Ausência de efetiva utilização dos indicadores de desempenho na retroalimentação do processo decisório.**

##### **Fato**

As verificações relacionadas a este item foram conduzidas com vistas a responder à seguinte questão de auditoria:

De que forma a Unidade utiliza-se dos indicadores no monitoramento e na avaliação de seu desempenho para retroalimentar o processo decisório?

Nesse sentido, os exames foram realizados com vistas a identificar se os indicadores são úteis para avaliação e mitigação dos riscos da Unidade e se as causas de não atingimento ou de uma recorrente superação das metas estabelecidas são identificadas, levadas ao conhecimento da administração e ensejam a alteração de políticas e/ou processos de trabalho.

A análise demonstrou que duas estratégias de monitoramento, com potencial para permitir que os indicadores fossem utilizados na tomada de decisão da Unidade, foram desenvolvidas nos últimos exercícios. No entanto, em razão de alterações de direção realizadas no exercício de 2016, o efetivo monitoramento das atividades do Depen/MJSP não ocorreu, de forma que os indicadores não foram adequadamente utilizados para retroalimentar o processo decisório.

A primeira estratégia foi construída nos exercícios de 2012 e 2013, a partir da execução do Contrato Administrativo nº 01/2012, firmado entre o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (FALCONI – Consultores de Resultado), para o acompanhamento de diversos processos conduzidos pela Unidade, tais como a execução de convênios relacionados a alternativas penais, saúde, ensino, trabalho e renda; acompanhamento da execução dos contratos de repasse, bem como os processos de análise das prestações de contas e instauração de tomada de contas especial.

O Valor total da contratação foi de R\$ 14.391.579,91, sendo que o valor referente ao Depen/MJSP foi de R\$ 2.079.583,29.

A metodologia estabelecida pela consultoria demonstrava capacidade para que os indicadores fossem úteis ao processo de avaliação e mitigação dos riscos da Unidade, pois





realizou o mapeamento de processos, riscos e causas relacionados à condução das políticas avaliadas e previu o estabelecimento de indicadores com o objetivo de assegurar aos responsáveis pela tomada de decisão acesso tempestivo a informações sobre aos riscos aos quais está exposto o Depen/MJSP.

Na temática de acompanhamento de Contratos de Repasse, instrumento utilizado para o financiamento da construção de penitenciárias públicas, por exemplo, foram previstos tanto indicadores que avaliassem o alcance dos resultados pretendidos, quanto indicadores para as atividades internas do Depen/MJSP e dos demais participantes da política.

Tal fato tinha por objetivo identificar gargalos que afetariam os resultados almejados.

O quadro a seguir demonstra os indicadores previstos:

*Quadro 6: Indicadores Consultoria DEPEN/MJSP*

Indicador	Dimensão
Percentual de alcance da meta de geração de vagas prevista para o ano	Resultado
Tempo médio para entrega das obras	Resultado
Tempo médio para envio das documentações Complementares	Atividade
Tempo médio para análise da documentação complementar e formalização de contratos de repasse	Atividade
Tempo médio para emissão da Autorização de Início da Obra	Atividade
Percentual de obras com atraso visitadas	Atividade
Percentual de relatórios de visita de acordo com relatórios de acompanhamento da CEF	Atividade

**Fonte: Consultoria Relatório C - Acompanhar Contrato de Repasse**

Ao se avaliar os objetivos e as estratégias de monitoramento elencadas nos produtos da consultoria com as definições da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal, observa-se que o processo de identificação e análise dos riscos e o objetivo da gestão de riscos de assegurar aos responsáveis pela tomada de decisão acesso tempestivo a informações, estavam contemplados no escopo dos trabalhos.

As informações apresentadas pelo Depen/MJSP, no entanto, demonstraram que a utilização da metodologia foi interrompida sob o argumento que “*um dos principais problemas da Administração é a mudança da gestão e conseqüentemente da política, estrutura do órgão, etc. Além disso mudanças dos Ciclos do PPA também contribuem para a não continuidade dos acompanhamentos, e principalmente para a mudança dos indicadores*”.

As justificativas, apesar de refletirem dificuldades na condução da gestão pública, não devem ser encaradas como impedimento à continuidade do processo de acompanhamento e avaliação da gestão da Unidade na metodologia estabelecida.

Isso porque, ainda que tenham sido realizadas mudanças no ciclo do PPA e na estrutura das unidades do Ministério da Justiça e Segurança Pública, as políticas e atividades desempenhadas pelo Depen/MJSP de 2013 a 2016 não foram completamente alteradas, sendo mantidos os principais processos mapeados, tais como a execução de convênios relacionados a alternativas penais, saúde, ensino, trabalho e renda; acompanhamento da execução dos contratos de repasse, bem como os processos de análise das prestações de contas e instauração de tomada de contas especial.

Além disso, o dispêndio de tempo e de recursos financeiros no montante de R\$ 2.079.583,29 para a realização do Projeto, influenciam negativamente a decisão de



suspensão da implementação da estratégia de monitoramento, sem que haja demonstração de alternativas de monitoramento que propiciem uma melhor tomada de decisão e a correspondente adoção de providências para responsabilizar.

A segunda estratégia de monitoramento das atividades da Unidade, o Planejamento Estratégico 2015-2019, é a que se encontra em vigor e que atribuiu ao Depen/MJSP, no âmbito do objetivo estratégico de promover sistema penal justo e que viabilize a reintegração social, os seguintes indicadores e metas:

Imagem 03– Indicadores do Planejamento Estratégico do DEPEN/MJSP

**Tabela 1: Indicadores Objetivo 7**

INDICADOR ESTRATÉGICO	FINALIDADE	META ESTRATÉGICA	UNIDADE RESPONSÁVEL
Oferta de Atividades Educacionais para as pessoas privadas de liberdade	Ampliar o número de pessoas presas envolvidas em atividades educacionais.	160 mil até 2019	DEPEN
Cobertura de atenção básica à saúde das pessoas privadas de liberdade	Ampliar a cobertura da atenção básica à saúde da população privada de liberdade.	100% até 2019	DEPEN
Pessoas privadas de liberdade envolvidas em atividades laborais	Ampliar de 106 mil para 180 mil o número de pessoas privadas de liberdade que participam de atividades laborais.	180 mil até 2019	DEPEN
Qualificação dos estabelecimentos prisionais	Promover a modernização e qualificação de 120 estabelecimentos prisionais com requisitos mínimos de estrutura, aparelhamento e serviços, visando a humanização do sistema penal.	120 estabelecimentos até 2019	DEPEN
Taxa de encarceramento	Promover a redução do número de pessoas presas.	270 por 100.000 habitantes	DEPEN

Fonte: Planejamento Estratégico MJ 2015 - 2019

Inicialmente, destaca-se que a unidade informou que não acompanhou institucionalmente outros indicadores além dos indicadores incluídos no Planejamento Estratégico, o que reduz a capacidade de avaliação e mitigação dos riscos de não atingimento dos objetivos da Unidade.

Isso porque, os indicadores do Planejamento Estratégico são relacionados ao atingimento dos resultados e com foco no quantitativo de entregas, sem reflexão sobre as fases do processo de oferta de vagas educacionais, de cobertura de atenção básica, de inclusão em atividades laborais, de qualificação dos estabelecimentos e de redução do número de pessoas presas.

Como os indicadores do Depen/MJSP dependem da atuação de atores externos ao Departamento Penitenciário, tais como os entes convenentes e a Caixa Econômica Federal, o controle apenas do resultado não permite a identificação dos gargalos e falhas no processo que inviabilizam o atingimento dos objetivos.

A sistemática de monitoramento do Planejamento Estratégico, por sua vez, em que pese também não ter sido executada, demonstrou capacidade para que os resultados almejados pelos indicadores fossem discutidos e levados ao conhecimento dos tomadores de decisão para a eventual alteração de políticas/processos de trabalho.

Isso porque a metodologia utilizada para monitorar e avaliar o desempenho operacional dos programas, projetos, ações e atividades sob a responsabilidade da Unidade Prestadora de Contas (UPC), previa fases em que o gestor é instado a apresentar justificativas para o não atingimento das metas estabelecidas, a fazer encaminhamentos voltados para a desobstrução das agendas e, por fim a levar à discussão junto ao Ministro da Justiça e Segurança Pública os resultados.



O acompanhamento proposto se inicia se por meio de Ponto de Controle Semanal em que se prevê o acompanhamento de Projetos Estratégicos e há previsão de que os dirigentes formulem encaminhamentos voltados para a desobstrução das agendas.

Mensalmente, há previsão da realização de Reunião de Status Report (RS) em que há a oportunidade de apresentação pelos dirigentes dos resultados dos indicadores de objetivos estratégicos. Nesse momento, a unidade considera que devem ser discutidos os aspectos de desempenho não esperados, as linhas de tendência e efetiva realização para que possam ser realizadas considerações gerenciais decorrentes do contexto retratado pelos indicadores estratégicos.

Como terceiro momento, tem-se prevista a realização quadrimestral de Reunião de Avaliação da Estratégia (RAE), momento em que há a previsão de reflexão sobre os grandes resultados da estratégia e de identificação das oportunidades de ajustes, em função das variáveis ambientais. O rito estabelece que a RAE, presidida pelo Ministro ou pelo seu substituto, foque a avaliação, no mais alto nível, dos resultados institucionais, sobretudo, no que tange aos objetivos de resultado, focados na sociedade.

Além da RAE, no âmbito de acompanhamento do Planejamento Estratégico do Ministério da Justiça, há o Comitê de Governança Estratégica, instituído, por meio da Portaria nº 1.185, de 11/7/2014, para, dentre outros assuntos, propor diretrizes estratégicas e monitorar os objetivos, indicadores, metas e/ou iniciativas que foram priorizados pelo Secretário Executivo e pelo Ministro da Justiça.

O Comitê, no exercício de 2016, também em razão das alterações diretivas no Ministério da Justiça e Segurança Pública, que teve 4 ministros no período, reuniu-se apenas no dia 28/01/2016. A ata da reunião demonstra que foi apresentada breve exposição de cada titular ou representante de Unidade do Ministério com reflexões acerca de cada objetivo estratégico, seus indicadores, seus resultados alcançados até o momento, não havendo deliberações e tomada de decisões.

Diante de todo o exposto, verificou-se que a não continuidade da estratégia de monitoramento estabelecida pela consultoria e a não realização fases de monitoramento do Planejamento Estratégico, fragilizaram a gestão da Unidade.

Adicionalmente, conforme abordado em item específico deste Relatório, verifica-se que os indicadores do Planejamento Estratégico acompanhados pela Unidade carecem de melhorias para permitir o aprimoramento da gestão da Unidade, conforme consta na Estrutura Integrada de Gerenciamento de Riscos Corporativos do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, que ao discorrer sobre os indicadores de desempenho afirma que:

*“Ao investigar resultados inesperados ou tendências incomuns, a administração poderá identificar circunstâncias nas quais a falta de capacidade para concluir processos fundamentais pode significar menor probabilidade dos objetivos serem alcançados. A forma como a administração utiliza essas informações – somente no caso de decisões operacionais ou, também, no caso do acompanhamento de resultados imprevistos nos sistemas de comunicações – determinará se a análise dos indicadores de desempenho por si só atendera às finalidades operacionais, bem como às finalidades de controle da comunicação.”*

## Causa



Mudanças administrativas e de governo ocorridas em 2016;

Entraves na obtenção de dados em decorrência da migração do Sistema de Informação utilizado;

Suspensão da utilização de estratégias de monitoramento desenvolvidas especificamente para o Depen/MJSP.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº. 146/2017/COFIPLAC/DIREX/DEPEN/MJSP-MJ, de 06/06/2017, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

*“O Relatório cita que, em razão das alterações de direção ocorrida no exercício de 2016, o efetivo monitoramento das atividades do DEPEN/MJSP não ocorreu. Contudo, entendemos que ocorreu; e se não foi totalmente efetivo: deve-se à falta de dados e às burocracias institucionais. Observamos que outra grande dificuldade, além das mudanças de direção, é a impossibilidade de captações específicas dos dados. Nota-se que nos últimos anos tivemos entraves decorrentes da descontinuidade do INFOPEN e da implantação do SISDEPEN/MJSP. Isso, além das dificuldades de comunicação com o Estado, acabou por impossibilitar a atualização e a alimentação dos dados, dificultando a retroalimentação. Sobre o processo decisório: este, vem sendo baseado na realidade do país, determinações do Ministro e da Presidência, tendo em vista a crise penitenciária.*

*No tocante à utilização de indicadores, entendemos a importância, mas destacamos que mais importante do que apontar e monitorar simples números (dizer o que atingiu, postar dados); é dizer: como atingiu os objetivos e qual a mudança foi provocada no meio. Faz-se necessário apontar os resultados, não só dos indicadores, mas, principalmente, dos reflexos sociais. Logo, entendemos os processos decisórios não devem primar apenas pelos números/indicadores de desempenho, mas pelos reflexos. Saber que 100 mil presos estão estudando, ou que o tempo médio para análise de um documento dura 10 dias: não muda, por si, a sistema penal do país.*

*Assim, o processo decisório vem sendo executado com base no presente, na realidade atual. Mais importante do que o simples resultado, é o processo que nos leva a este. Sabe-se que a realidade no sistema penal é complexa e dinâmica, independente de mudanças políticas e de números vazios.*

*Nota-se que indicadores são ferramentas utilizadas para medição de resultados de uma empresa, tendo como base a situação desejada e a situação atual. O problema é que, como exposto acima, não temos dados/informações atuais confiáveis, atualizadas; logo, não se pode exigir a completa/efetiva utilização de indicadores.*

*O Relatório da CGU também indicou que a primeira estratégica foi construída em 2012 e 2013, via contrato 01/2012. Justificamos que a interrupção da avaliação desses indicadores (iniciais) se deu pela mudança da gestão e conseqüentemente da política, estrutura do órgão, etc. Além disso, mudanças dos Ciclos do PPA também contribuem para a não continuidade dos acompanhamentos, e principalmente para a mudança dos indicadores.*



*A CGU alega que a justificativa não deve ser encarada como impedimento à continuidade do processo de acompanhamento e avaliação da gestão da Unidade na metodologia estabelecida. Porém temos entendimento contrário, uma vez que os indicadores iniciais foram construídos com base em uma metodologia anterior. Em 2015 foi contratado uma nova empresa, que se utilizou de outra metodologia para construção de indicadores. Logo, foram construídos novos indicadores. Ficou-se um tempo sem a monitoração dos indicadores antigos e sem a definição de novos: mas isso por questões de mudanças de governo/gestão/estrutura interna.*

*Outrossim, entendemos os indicadores devem ser modificados se a realidade é modificada. Em regra, é temerário se utilizar de um mesmo indicador para se acompanhar e avaliar outra gestão, outra realidade, outra missão.*

*A CGU cita: ainda que tenham sido realizadas mudanças no ciclo do PPA e na estrutura das unidades do Ministério da Justiça e Segurança Pública, as políticas e atividades desempenhadas pelo DEPEN/MJSP de 2013 a 2016 não foram completamente alteradas, sendo mantidos os principais processos mapeados, tais como a execução de convênios relacionados a alternativas penais, saúde, ensino, trabalho e renda; acompanhamento da execução dos contratos de repasse, bem como os processos de análise das prestações de contas e instauração de tomada de contas especial.*

*Concordamos, mas devemos destacar a seguinte frase: Quando tudo é prioridade, nada é prioridade. Ocorreram mudanças internas, mudanças de foco e de gestão. Foi uma decisão dos Gestores da época, que não mais se encontram neste DEPEN/MJSP; logo, não temos condições de aprofundar nessa questão. Acreditamos que deram menos importância aos indicadores de atividades/operacionais. No tocante à formatação dos novos os indicadores: o MJ e o DEPEN/MJSP, por meio da empresa contratada, focaram os indicações estratégicos, priorizaram a política, a missão.*

*Sabe-se que o planejamento estratégico não pode se tornar um debate cartesiano. Isso inibe discussões sobre coisas reais - produtos e pessoas. Isso também leva à abstração e à perda de qualquer senso real de responsabilidades. O trabalho vira planilhas vazias: muitos indicadores, muitos números, mas nenhuma discussão sobre efeitos, resultados, melhorias. Acreditamos que o foco atual da Administração e dos Órgãos de Controle é a Governança, o Planejamento. Logo, a discussão principal deve ser justamente sobre os indicadores estratégicos. Assim, entendemos que o DEPEN/MJSP esteja no caminho certo, e trabalha no aperfeiçoamento de seus indicadores.*

*A CGU cita: o dispêndio de tempo e de recursos financeiros no montante de R\$ 2.079.583,29 para a realização do Projeto, não permitem que o gestor decida por suspender a implementação da estratégia de monitoramento, sem que haja demonstração de alternativas de monitoramento que propiciem uma melhor tomada de decisão e a correspondente adoção de providências para responsabilizar.*

*Entendemos de uma forma diferente a questão. O gestor possui a legitimidade para mudar, suspender ou modificar o planejamento estratégico e, conseqüentemente, a estratégia de monitoramento. Se houve uma mudança no método e no objetivo, as estratégias de monitoramento podem ser modificadas também. Pode-se, portanto, 'abandonar o passado, construir o futuro, e implementar'. E não se deve, por exemplo, continuar na execução de algo infrutífero apenas porque ainda não se construiu algo frutífero ou porque já houve gasto.*

*O gasto passado, por si, não obriga (ao novo gestor) a continuação de um procedimento possivelmente vazio. Assim, mesmo não havendo demonstração efetiva de outras alternativas de monitoramento: entendemos que o Gestor pode alterar o planejamento e*



*o monitoramento de um órgão. O gasto não tira a discricionariedade do gestor, e o monitoramento não pode ser a atividade fim/primordial/exclusiva/determinante do órgão. O foco é o resultado.*

*Sabe-se que a Administração, na verdade, é obrigada a sempre escolher os melhores meios para satisfazer o interesse público. Logo, o novo gestor pode e deve: abandonar um projeto, inDepen/MJSPdentemente se já estiver ocorrido gasto, se esse, não mais satisfaz o interesse público. Poderá assim, buscar novo plano e criar novos mecanismos de monitoramento (se o jogo muda, as regras mudam). Logo, não é a demonstração de novo monitoramento que autoriza o abandono de uma antiga estratégia de monitoramento, mas a simples mudança de estratégia - visando o interesse público. A discricionariedade é uma liberdade, um poder, um direito para a prática de atos administrativos, com a liberdade na escolha segundo os critérios de conveniência, oportunidade e legalidade.*

*Sobre a segunda estratégia de monitoramento a CGU comenta: A unidade informou que não acompanhou institucionalmente outros indicadores além dos indicadores incluídos no Planejamento Estratégico, o que reduz a capacidade de avaliação e mitigação dos riscos de não atingimento dos objetivos da Unidade.... Como os indicadores dependem da atuação de atores externos ao DEPEN/MJSP tais como entes convenentes e Caixa, o controle apenas do resultado não permite a identificação dos gargalos e falhas no processo que inviabilizam o atingimento dos objetivos.*

*Concordamos com o apontamento, e iremos aperfeiçoar os estudos para melhorias.”.*

Posteriormente, em resposta ao Relatório Preliminar, a unidade apresentou o Ofício nº. 199/2017/COFIPLAC/DIREX/DEPEN-MJ, de 20/07/2017, com a seguinte manifestação:

*“Comunicamos que a reavaliação dos indicadores de desempenho estabelecidos na Consultoria realizada pela empresa INDG se encontra em andamento, e será concretizado pelo DEPEN de acordo com cronograma estabelecido em futuro Plano de Ação.*

*Destaca-se que o DEPEN está em fase de reavaliação das metas e dos indicadores estratégicos (não só do Planejamento Estratégico, mas também do PPA), e passa por uma tentativa de reestruturação institucional. Estamos por reorganizar/formalizar as ações de um 'Escritório de Projetos', visando aperfeiçoar as ações de planejamento e monitoramento do Departamento.*

*Como já dito: o atendimento à recomendação já se encontra em execução por parte da Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP), uma vez que os indicadores estabelecidos pela empresa INDG se vinculam às atividades daquela Diretoria (são indicadores operacionais). Posteriormente, também serão reavaliados pelo Escritório.*

*Destaca-se que sem a conclusão das etapas citadas acima (reanálise do planejamento, formalização do Escritório de Projetos, etc.: não poderemos identificar, prontamente, os indicadores (INDG) que seriam importantes, uma vez que o material é 'novo' (para a maioria dos gestores) e extenso, o que demanda tempo. Além disso, aponta-se que a tomada de decisão de um órgão deve ser baseada pelo 'planejamento'; contudo, esse, está em fase de revisão (em decorrência das mudanças políticas, repactuação, etc), logo, necessitaria-se também de tempo para finalizar a revisão: para se atender a recomendação plenamente.*



*Observa-se que o ponto de partida para tomar uma decisão estratégica (foco da Prestação de Contas) é ter um objetivo, uma meta a ser alcançada. Logo, as decisões não se sustentam apenas em indicadores operacionais. Apesar dos indicadores terem as funções de planejamento e de controle, a ênfase deve ser dada ao primeiro ('é melhor evitar do que apagar um incêndio'); motivo que justifica a necessidade de reavaliar o planejamento, antes de se reavaliar os indicadores da INDG. Segue afirmação do doutrinador Hronec:*

*Uma vez que as medidas de desempenho corretamente planejadas e implementadas examinam processos e output, elas fazem mais do que identificar problemas: ajudam também todos os envolvidos no processo a prevê-los e evitá-los.*

*O DEPEN pretende não apenas criar indicadores ou reutilizar indicadores da INDG, mas sim planejar um sistema de indicadores gerenciais. Construir uma sistematização de indicadores baseada em 'causa-e-efeito', alinhando indicador com as estratégias. Assim, teremos a utilização de indicadores adequados- que fornecem informações precisas para a tomada de decisões.*

*Recomendação 2- Estabelecer, por meio de expediente interno formalizado, a necessidade de realização de ciclos e reuniões de monitoramento no âmbito do Depen, de forma que eventuais mudanças de governo e de administração não inviabilizem a execução das atividades de acompanhamento e de avaliação dos programas e projetos sob a responsabilidade da Unidade, garantindo o cumprimento das competências.*

*Conforme citado acima o estabelecimento de necessidade de realização de ciclos e reunião de monitoramento, por meio de expediente interno formalizado: será efetivado de maneira integral quando formalizarmos a estrutura do Escritório de Projeto e desenvolvermos o Plano de Ação. Enquanto isso, estamos vinculados aos expedientes oriundos do Ministério da Justiça, que já havia lançado normativos definindo a realização de ciclos e reuniões de monitoramento. Contudo, as mudanças políticas, já relatadas veio a afetar a consolidação das rotinas estabelecidas. Outrossim, independente de novos expedientes gerais oriundos do MJ, e que acabam vinculando o DEPEN, este Departamento também produzirá expedientes internos visando atender à Recomendação em comento.”.*

## **Análise do Controle Interno**

Inicialmente, cumpre esclarecer, que a CGU, em suas considerações, reconheceu as dificuldades relativas à suspensão do monitoramento do Planejamento Estratégico, em decorrência da reiterada alteração de direção do Ministério da Justiça e Segurança Pública. As dificuldades relacionadas à mudança de Sistema de Informação responsável por captar os dados necessários à alimentação de indicadores e tomada de decisão também constam do item que analisa as características dos indicadores de eficácia da gestão.

Sobre a afirmação do gestor de que mais importante que apontar e monitorar simples números é dizer como atingiu os objetivos e qual a mudança provocada no meio, a CGU concorda que o papel final da atuação estatal é atingir a finalidade pública provocando alterações no contexto social.

No entanto, não deve ser descartada, no monitoramento e na avaliação da gestão pública, a importância de se identificar nos processos de condução das políticas públicas os possíveis gargalos e entraves que dificultam o atingimento dos objetivos.

O Manual de Técnicas de Indicadores de Desempenho para Auditorias do Tribunal de Contas da União, por exemplo, trata o tema apontando que informações sobre



desempenho são essencialmente comparativas, de forma que um conjunto de dados isolado mostrando os resultados alcançados por uma instituição não diz nada a respeito de seu desempenho, a menos que seja confrontado com metas ou padrões preestabelecidos, outras organizações do mesmo ramo de atividade, ou realizada uma comparação com os resultados alcançados em períodos anteriores, obtendo-se assim uma série histórica para análise.

Cabe, portanto, à Unidade identificar quais conjuntos de dados podem fornecer uma boa visão acerca do desempenho que se deseja medir, sempre com a compreensão de que são aproximações do que realmente está ocorrendo, necessitando, sempre, de interpretação no contexto em que estão inseridos.

A Instrução Normativa Conjunto MP/CGU nº. 01/2016, ao tratar da avaliação de risco, afirma que na implementação dos controles internos da gestão a alta administração deverá observar riscos relevantes que impactam o alcance dos objetivos da organização e determinar a resposta apropriada ao risco.

O indicador de Tempo Médio para Emissão da Autorização de Início da Obra, previsto na Consultoria executada por meio Contrato Administrativo nº 01/2012, por exemplo, apesar de não informar nada quando interpretado de forma isolada, tem potencial para demonstrar ao gestor os motivos ou as fases do processo de execução de Contratos de Repasse que colocam em risco as entregas à sociedade.

O Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº. 67, que trata do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, ao avaliar as razões que tem levado a uma demora excessiva na execução das obras, identificou que o prazo médio observado entre a assinatura do contrato e a autorização de início foi de 603 dias (20 meses), quando o histórico de operações da Caixa Econômica Federal demonstra uma duração média entre as etapas de contratação e autorização de início das demais obras descentralizadas com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) de 426,3 dias (14,2 meses).

A partir do reconhecimento do gargalo, a CGU atuou para identificar em cada contrato de repasse os entraves que estariam implicando retardamento da execução e comprometimento do cronograma.

Essa situação exemplifica a capacidade de utilização de indicadores no processo de tomada de decisão e avaliação das políticas conduzidas pela Unidade, de forma que o processo decisório das altas autoridades seja subsidiado por informações gerenciais do Depen/MJSP.

No que se refere à manifestação da Unidade de que os indicadores da Consultoria executada por meio Contrato Administrativo nº 01/2012 foram abandonados em razão de o foco se dar sobre os indicadores estratégicos, priorizaram a política, a missão, a CGU considera que a existência de indicadores estratégicos não deve impedir a existência de indicadores operacionais que permitam atuar nas fases, processos e entregas que contribuirão para o atingimento do objetivo estratégico.

A própria consultoria executada por meio Contrato Administrativo nº 01/2012 apresentou ao Depen/MJSP metodologia que demonstra a possibilidade de existirem indicadores que meçam os resultados do tema (finalísticos) e indicadores que servem para as principais causas que afetam os itens finalísticos (meios).





*“Cada indicador está identificado como Item de Controle – IC ou Item de Verificação – IV. Itens de controle são utilizados para medir os resultados do tema (fins) e os itens de verificação são utilizados para medir as principais causas que afetam o item de controle do tema (meios).”*

Essa distinção, em contextos como o do Depen/MJSP, em que há influência e participação de atores externos no atingimento dos resultados dos indicadores estratégicos, mostra-se ainda mais relevante.

Por fim, o gestor afirma que possui a legitimidade para mudar, suspender ou modificar o planejamento estratégico e, conseqüentemente, a estratégia de monitoramento, abandonando a execução de algo infrutífero. Informa, ainda, que o monitoramento não pode ser a atividade fim/primordial/exclusiva/determinante do órgão, sendo o foco o resultado.

A CGU compreende que o gestor possui a legitimidade para alterar o planejamento estratégico e conseqüentemente, a estratégia de monitoramento, abandonando, quando as estratégias não se demonstrarem adequadas ao atingimento das finalidades.

Por esse motivo, as recomendações emitidas nesta constatação se relacionam à necessidade de que o gestor, considerando os processos mantidos após a alteração de prioridades, decida, de forma justificada, quais indicadores demonstram-se adequados para o monitoramento e acompanhamento dos processos operacionais e quais, no contexto de mudança de sistemas informatizados, são passíveis de obtenção de dados.

O Manual de Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias reforça essa conclusão ao informar que um número excessivo de indicadores pode provocar trabalho excessivo, com relação aos benefícios que proporciona e aumentar a possibilidade de que os gestores não os usem para a tomada de decisão

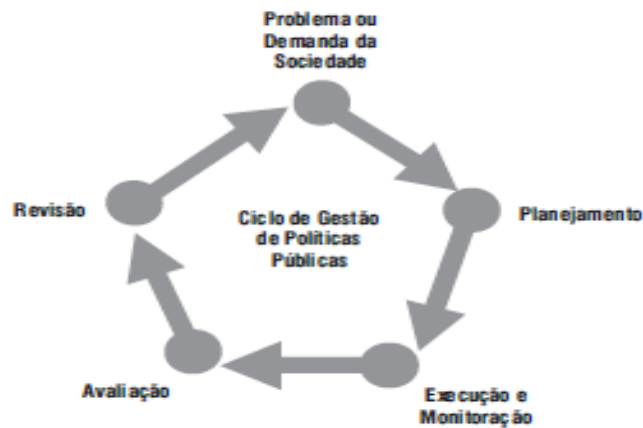
A lógica do processo de avaliação da utilização dos indicadores de desempenho é a de que eles devem existir quando avaliarem o que for relevante para o desempenho da instituição, não sendo razoável, por outro lado, não monitorar aspectos da gestão dos processos da unidade.

O monitoramento e a avaliação das políticas públicas, fases do ciclo de gestão pública, conforme demonstrado na figura abaixo, facilitam o planejamento e execução de uma boa governança ao permitirem a revisão e melhorias dos processos.

*Figura 4: Ciclo de gestão de Programas*



Figura 5 – Ciclo de gestão de Programas



Fonte: Ministério do Planejamento

Fonte – Guia Metodológico – Indicadores de Programas MPOG

O Decreto nº. 8.668, de 11 de fevereiro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça e Segurança Pública, nesse sentido, atribuiu aos Secretários e aos Diretores-Gerais a competência de acompanhar e avaliar a execução das atividades dos órgãos sob sua responsabilidade, sendo esse um dever do gestor.

Diante de todo o exposto, conclui-se que, ainda que o Ministério da Justiça e Segurança Pública, tenha suspenso o acompanhamento do planejamento estratégico, a Unidade deve atuar para manter o seu processo de acompanhamento e monitoramento de suas atividades incluindo, nos processos relevantes, mecanismos de monitoramento das atividades operacionais que tenham possibilidade de afetar a entrega de serviços e ou produtos à sociedade.

Por fim, a manifestação da unidade frente ao Relatório Preliminar, formalizada por meio do Ofício nº. 199/2017/COFIPLAC/DIREX/DEPEN-MJ, de 20/07/2017, demonstra que as providências para o atendimento das recomendações se encontram em estágio inicial de execução. Dessa forma, o monitoramento das medidas adotadas será realizado por meio do Plano de Providências Permanente.

### Recomendações:

Recomendação 1: Reavaliar, considerando a repactuação do planejamento estratégico, os indicadores de desempenho estabelecidos na Consultoria realizada pela empresa INDG, de forma a identificar aqueles que se demonstrem úteis ao processo de tomada de decisão e monitoramento das atividades da Unidade, justificando, quando for o caso, a não utilização daqueles que não mais se adequam à realidade do

Recomendação 2: Estabelecer, por meio de expediente interno formalizado, a necessidade de realização de ciclos e reuniões de monitoramento no âmbito do Depen, de forma que eventuais mudanças de governo e de administração não inviabilizem a execução das atividades de acompanhamento e de avaliação dos programas e projetos sob a responsabilidade da Unidade, garantindo o cumprimento das competências.

### 1.1.2.3 CONSTATAÇÃO

#### Deficiência nos critérios de qualidade dos indicadores de eficácia



## **Fato**

As verificações relacionadas a este item foram conduzidas com vistas a responder à seguinte questão de auditoria:

“Como os indicadores de eficácia e as metas relacionadas a esses indicadores foram definidos e qual o grau de objetividade dos critérios estabelecidos.”

Para isso, os exames se deram no sentido de verificar em que medida (i) os indicadores de eficácia atendem aos critérios de validade, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade, estabilidade e economicidade; (ii) as metas estabelecidas são específicas, mensuráveis, apropriadas e realistas; e (iii) como são definidos os responsáveis pela elaboração, alimentação e avaliação dos indicadores.

As informações apresentadas pelo Depen/MJSP demonstram que foram estabelecidos seis indicadores de eficácia para o acompanhamento do Planejamento Estratégico da Unidade, a saber:

- Oferta de Atividades Educacionais para as pessoas privadas de liberdade;
- Cobertura de atenção básica à saúde das pessoas privadas de liberdade. Pessoas privadas de liberdade envolvidas em atividades laborais;
- Qualificação dos estabelecimentos prisionais;
- Taxa de encarceramento;
- Modernização do Sistema Penitenciário Federal.

Foram realizadas avaliações desses indicadores quanto aos critérios ou ‘qualidades desejáveis para os indicadores de desempenho’, conforme preceitua o Tribunal de Contas da União no documento intitulado “Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias”.

### **a) Oferta de Atividades Educacionais para as pessoas privadas de liberdade**

Trata-se de um indicador de desempenho institucional, cuja meta é ampliar o número de pessoas presas envolvidas em atividades educacionais, tendo como valor desejado para 2016, 95 mil e para 2019, 160 mil.

De acordo com a análise realizada, a partir dos critérios já mencionados, concluiu-se que o indicador atende razoavelmente aos critérios de economicidade, especificidade e validade. A meta vinculada ao indicador demonstrou, ainda, ser mensurável e apropriada.

No que se refere à estabilidade e à comparabilidade, ressalva-se que a fonte de informação do indicador não está em um banco de dados ou sistema único, haja vista que as informações são obtidas de diferentes órgãos e sistemas e, posteriormente, compiladas pelo Depen/MJSP.

Quando se leva em consideração que, além do fato citado no parágrafo acima, o sistema de informações do próprio Depen/MJSP está em reestruturação - tendo os últimos dados sido produzidos em dezembro de 2014 - constata-se que tais fatores contribuem para que a confiabilidade do indicador seja reduzida, na medida em que diferentes avaliadores podem ter dificuldade de confirmar os resultados, além de a Unidade trabalhar com dados defasados, impossibilitando comparações tempestivas, afora não se mostrar, na prática, acessível.



## **b) Cobertura de atenção básica à saúde das pessoas privadas de liberdade**

Este indicador está relacionado à meta do Plano Plurianual 2016-2019 de ampliar a cobertura da atenção básica à saúde das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional. Com o intuito de garantir o direito legal e constitucional à saúde e organizar as ações e serviços de saúde dentro dos estabelecimentos penais, os Ministérios da Saúde e da Justiça lançaram o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário - PNSSP e mais recentemente, a Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional – PNAISP.

Foi então estabelecida a meta de uma cobertura de 20% da população privada de liberdade para o ano de 2016, passando por duas vertentes que auxiliam tal ampliação: a primeira é a habilitação de equipes de saúde nas Unidades Prisionais e a segunda, o aparelhamento de Unidades Básicas de Saúde no Sistema Prisional.

Considerando as informações apresentadas pelo gestor, conclui-se que o indicador atende aos critérios de acessibilidade, economicidade, comparabilidade, estabilidade e a meta demonstra-se mensurável e apropriada.

No que se refere aos critérios de validade e confiabilidade, verifica-se que o indicador utilizado não representa na íntegra o fenômeno monitorado e tampouco demonstra-se confiável, haja vista que a cobertura é calculada com base exclusivamente nas equipes que recebem incentivos da PNSSP e da PNAISP, sendo que a oferta de saúde no sistema prisional é muitas vezes ofertada e contratada pelo órgão de administração prisional.

O próprio Depen/MJSP manifestou que ainda não vê clareza se a aferição deve-se referir apenas a equipes financiadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) ou se poderia inserir essas equipes ofertadas pela Secretaria de Justiça Estadual.

Quanto à especificidade e realidade das metas, verificou-se fragilidades relacionadas às grandezas do indicador, que se mostram distintas no Planejamento Estratégico e no PPA, tendo o primeiro, medição percentual (ampliar em 100% até 2019) e o último, número absoluto (640 unidades em 2019).

Para a adequada utilização da fonte de informação é necessário que se tenha claro qual a grandeza (simples quantidade de pessoas ou inclusão de fatores qualitativos, como habilitação de equipes e/ou reforço de aparelhamentos) e unidade de medida que especifica a grandeza – quantidade de pessoas *privadas de liberdade*, e/ou atributos do numerador e denominador, no cálculo de alguma razão. Isso é significativo, considerando que as equipes de saúde se dividirem em três grupos, com diferentes quantitativos de profissionais e diferentes capacidades de cobertura, conforme informações apresentadas por meio de um trabalho feito pelo Departamento em conjunto com o junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Não havendo, assim, transparência quanto aos valores referências utilizados na porcentagem, não há como garantir que a meta traçada é ou não realista.

## **c) Pessoas privadas de liberdade envolvidas em atividades laborais**

O Plano Plurianual 2016-2019 estabeleceu a meta de aumentar o número de pessoas presas que participam de atividades laborais, incluindo inserção laboral de cooperativas sociais, consolidando a política de garantia à efetivação dos direitos pessoas privadas de liberdade e promoção de ações de reintegração social em estabelecimentos penais.



No âmbito do Planejamento Estratégico do órgão, previu-se ampliar esse número de 106 mil para 180 mil até 31/12/2019 (essa meta foi revista, havendo, no momento, discrepância do Planejamento Estratégico com o PPA, cuja meta é de 250 mil). O indicador é aferido pela expressão “Total de pessoas privadas de liberdade envolvidas em atividades laborais”.

É possível concluir que o indicador em questão atende razoavelmente ao critério de economicidade, por tratar-se de indicador, a princípio, com coleta realizada a baixo custo. Possui também meta específica, já que expressa claramente o que deve ser alcançado; mensurável, sendo passível de se enxergar em que medida o objetivo pode ser particionado em certo intervalo de tempo; e apropriada, por se mostrar relevante para medir os objetivos estratégicos.

Não foi possível, contudo, identificar a abrangência e a definição do termo "participar de atividades laborais", isto é, como foram levantados os dados e quais critérios foram considerados na contagem, o que compromete a validade do indicador, ou seja, a clareza quanto ao que esse pretende medir.

Em outro exame, seria natural, a princípio, não haver empecilhos quanto à facilidade de acesso às informações primárias de um sistema do próprio Departamento, denominado Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen). Entretanto, conforme já abordado, essa ferramenta está em processo de substituição e não têm sido disponibilizados dados atualizados.

O Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SisDepen/MJSP), responsável por substituir o Infopen, encontra-se em desenvolvimento, reduzindo a acessibilidade do indicador.

Ademais, informações constantes do Siop demonstram que, quando da elaboração da proposta do Plano Plurianual 2016-2019, que em 2012 havia 106 mil pessoas privadas de liberdade que participavam de alguma atividade laboral. Esse dado, entretanto, está possivelmente inconsistente, comparando com o que foi apresentado em 2014, de 115,8 mil, pois, segundo informado pelo próprio Depen/MJSP, isso contraria o crescimento das vagas de trabalho no sistema prisional nos últimos anos. Esta situação de defasagem e de admissível incoerência da fonte de informação, afetam a confiabilidade dos dados coletados para apuração, de forma que a estabilidade do indicador não está garantida.

Por fim, quanto à meta ser realista, identifica-se que o contexto econômico implicou na necessidade de revisão do resultado esperado para o ano de 2019, de 250 para 180 mil, redução de 28%. Tal fato, que resultou na momentânea discrepância nos números no Planejamento Estratégico com o PPA, revelou que não foi levado em consideração o período para o alcance da meta, que se estende a 4 anos. Para ser realista há que se avaliar se a meta pode ser alcançada no período previsto, levando em conta o contexto econômico. No caso, é imprescindível considerar possíveis cenários econômicos, tendo em vista o histórico instável vivido nos últimos anos, buscando minimizar o risco de prematuras e/ou reiteradas alterações da meta.

#### **d) Qualificação dos estabelecimentos prisionais**

O PPA 2016-2019 estabeleceu a necessidade de se promover a modernização e qualificação de 120 estabelecimentos prisionais com requisitos mínimos de estrutura, aparelhamento e serviços, visando a humanização do sistema penal.



Para isso faz-se o aparelhamento e modernização do sistema penal por meio de investimentos em contratações e aquisições para renovação de frotas, equipamentos de segurança, armamentos, dentre outros. O indicador de Qualificação dos estabelecimentos prisionais, dessa forma objetiva avaliar o número de unidades prisionais com requisitos mínimos: aparelhamento (veículos, equipamentos de saúde e inspeção), e áreas destinadas a serviços de saúde, educação, visitação e trabalho (quando couber), conforme previsto em norma.

De acordo com o Depen/MJSP, esse indicador será revisto. A análise situacional constante da meta descrita no SIOP apresenta o seguinte contexto: *“a meta estabelecida de aparelhar 120 unidades prisionais vem sendo superada, [...] não foi possível quantificar individualmente a unidade prisional, sendo possível apenas ter uma visão macro de todas as ações realizadas em 2016”*.

Infere-se daí que não foi desenvolvido uma métrica ou marco referencial claramente construído. Incertezas quanto à abrangência da unidade de medida e ausência de transparência quanto a quais fontes de informação utilizar, bem como seus critérios, como forma de aferir os dados extraídos, ratificam a necessidade de revisão do indicador.

#### **e) Taxa de encarceramento**

Quanto ao indicador de "Taxa de encarceramento" que se propôs a mensurar o quantitativo de pessoas privadas de liberdade por grupo de 100.000 pessoas, visando a redução gradativa do valor aferido, verifica-se que a meta estratégica proposta pelo órgão é de reduzir esse número de 295 para 270 até 31/12/2019. O indicador é aferido pela expressão 'Total de pessoas privadas de liberdade/número de habitantes x 100.000.

Verificam-se limitações deste indicador relacionadas à confiabilidade, comparabilidade, estabilidade e acessibilidade, em razão da fonte de dados utilizada datar de dezembro de 2014, assim as métricas aferidas são obtidas a partir de dados defasados, cuja metodologia de obtenção e processamento não estão claramente definidas e, portanto, não retratam com fidedignidade o fenômeno que se pretende medir.

As fragilidades em muito se assemelham àquelas descritas na análise do indicador Pessoas privadas de liberdade envolvidas em atividades laborais.

#### **f) Modernização do Sistema Penitenciário Federal**

O indicador objetiva proporcionar a modernização das 5 penitenciárias federais com requisitos mínimos de estrutura, aparelhamento e serviços, visando a segurança e a eficiência do sistema penitenciário federal. Esse indicador é aferido pelo número de unidades com requisitos mínimos: aparelhamento (veículos, equipamentos de saúde e inspeção), e áreas destinadas a serviços de saúde, educação, visitação e trabalho (quando couber), conforme previsto em norma.

As informações encaminhadas pelo Departamento acerca do indicador estão incompletas, e, semelhantes com as do indicador "Qualificação dos estabelecimentos prisionais", será revisto. Desta forma, não se fará aqui avaliações individuais sobre cada critério, mas percebe-se que a concepção do indicador carece de revisão, momento em que é fundamental levar em consideração os critérios aqui abordados.

#### **Conclusões sobre os critérios**



Dado o exposto, e após análise dos indicadores citados, conclui-se que fontes das informações dos indicadores de desempenho devem ter acesso além de fácil, disponível de forma regular e confiável, pois esses são essencialmente comparativos. Devem também mostrar clareza quanto aos significados das expressões que os compõem, com conceitos precisos e transparentes, com o devido valor referencial, para dar sentido à medição do quanto a evolução que os resultados atingidos estão satisfatórios ou não, frente àqueles pretendidos.

Na concepção do indicador, é essencial, também, levar em consideração como esse irá traduzir aspectos qualitativos e quantitativos, com critérios e abrangência bem definidos. E por fim, levar em consideração o cenário econômico com o qual o indicador irá trabalhar, a saber, 4 anos. O contexto a ser levado em consideração não é apenas aquele em que se encontra quando da concepção do indicador, mas também possíveis cenários dos anos subsequentes, baseado em eventos pretéritos, com o fim de mitigar o risco, tornando-o menos susceptível a uma precoce necessidade de revisão.

Por fim, como último parâmetro de verificação de atendimento à questão de auditoria abordada neste item, verificou-se como são definidos os responsáveis pela elaboração, alimentação e avaliação dos indicadores utilizados pela Unidade. As informações do Departamento dão conta que a Assessoria de Informações Estratégicas do Gabinete, com o apoio da Coordenação-Geral de Promoção de Cidadania, são as áreas responsáveis pelos indicadores, sendo o critério utilizado as competências regimentais.

Da análise do Regimento Interno da Unidade - Portaria nº 674, de 20 de março de 2008 – não se identificou a explícita atribuição de responsabilidade de estabelecimento, alimentação, consolidação e/ou utilização de indicadores para a Chefia de Gabinete.

A Portaria nº 173, de 18 de junho de 2013, por outro lado, instituiu a Assessoria de Projetos no âmbito do Gabinete da Direção Geral do Departamento, cuja responsabilidade é a de orientar e dar suporte para que as áreas específicas desenvolvam suas iniciativas estratégicas tecnicamente eficiente e eficaz, fornecendo informações sobre o seu andamento ao Diretor-geral. Dentre as atribuições da Assessoria de Projetos, a Portaria prevê o estabelecimento e a definição de indicadores de desempenho para avaliação de resultados, bem como o estímulo a utilização das ferramentas.

Considerando as competências regimentais e as informações apresentadas pelo gestor, identifica-se que as Coordenações-Gerais responsáveis por políticas públicas do Departamento não foram formalmente incluídas no processo de monitoramento dos indicadores, havendo oportunidade de melhorias no aspecto de atribuição de responsabilidades na busca dos objetivos da organização.

## **Causa**

Fragilidade na construção de indicadores no que tange à definição de um marco referencial, abrangência da unidade de medida, fontes de informação, e forma de aferir os dados extraídos.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº. 146/2017/COFIPLAC/DIREX/DEPEN/MJSP, de 06/06/2017, e da Informação nº. 153/2017/CGPC/DIRPP/DEPEN, de 18/07/2017, a Unidade apresentou as seguintes manifestações:



## **a) Oferta de Atividades Educacionais para as pessoas privadas de liberdade:**

“[...]”

*Cabe mencionar que este Departamento reconhece o valor da educação não formal, porém conhece a dinâmica de como tais cursos são ofertados e que seria inviável monitorar, de forma eficaz, pois tal controle criaria entraves burocráticos, prejudiciais à sua prestação para as pessoas privadas de liberdade, pois os cursos não formais são ofertados quase sempre por voluntários. Assim, não cabe monitorar de forma quantitativa, mas fomentar a prática.*

*Por fim, segue e a recomendação CNJ nº 44/2013, recomenda aos Tribunais que:*

*I - para fins de remição pelo estudo (Lei nº 12.433/2011), sejam valoradas e consideradas as atividades de caráter complementar, assim entendidas aquelas que ampliam as possibilidades de educação nas prisões, tais como as de natureza cultural, esportiva, de capacitação profissional, de saúde, entre outras, conquanto integradas ao projeto político-pedagógico (PPP) da unidade ou do sistema prisional local e sejam oferecidas por instituição devidamente autorizada ou conveniada com o poder público para esse fim;*

[...]

*Após uma breve leitura da referida recomendação, fica claro que é inviável realizar monitoramento destes números, haja vista ser complexo e inseguro mensurar a quantidade de ações realizadas por internos (livros lidos, etc), por tais atividades serem dinâmicas e diferentes de Estado para Estado. Assim, caberia ao DEPEN/MJSP/MJSP proporcionar meios para tais mecanismos de remição serem implantados.”.*

*“O indicador relacionado à oferta de atividades educacionais abrange e monitora dados sobre as atividades educacionais regulares (Alfabetização, Educação de Jovens e Adultos, Ensino Superior e de Educação Profissional e Tecnológica) e dados sobre as atividades educacionais complementares (como atividades de leitura, cultura e esporte), que podem também ser consideradas como educação não formal. Cabe salientar que parcela dessas atividades complementares podem ser inseridas na rotina educacional regular, desde que incluídas no Projeto Político Pedagógico da unidade prisional.*

*Os dados educacionais são obtidos pelo Infopen, Censo Escolar e SISTEC, (esses dois últimos obtidos por sistemas de gestão do MEC). No Infopen são obtidos os dados de educação complementar, no Censo Escolar são obtidos os dados das atividades regulares de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos e no SISTEC são obtidos os dados de Educação Tecnológica, ofertadas pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), para o sistema prisional. Assim, pontualmente, registra-se que o indicador em questão reflete ações que perpassam pela i) Educação Básica - alfabetização e ensinos fundamental e médio e superior, ii) Educação Profissional e Tecnológica e iii) Atividade Educacional Complementar (ou não formal)”.*

## **b) Cobertura de atenção básica à saúde das pessoas privadas de liberdade:**

*“ [...] Como mencionado anteriormente, a oferta de saúde, muitas vezes é realizada pelo Estado, por meio de suas secretarias, porém o DEPEN/MJSP realiza visitas técnicas, por meio de sua coordenação de saúde, que monitora a oferta de tratamento e promove convênio para efetivar a prestação de tais serviços, porém não quer dizer que esse*





*controle seja exercido somente por incentivos do PNSSP e PNAISP, pois nessas visitas técnicas são elaborados relatórios, que são utilizados para avaliar a prestação dos serviços de saúde, seja ela fruto de convênio ou prestada direto pelo Estado.”.*

*“Ratifica-se que a fonte de dados (Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES) utilizado para obtenção das informações referentes ao indicador de cobertura de atenção básica está disponível na rede internet para alimentação regular. Contamos inclusive com Notas Técnicas Conjuntas orientadoras às equipes de saúde para utilização do sistema quando estiver off line e posterior atualização. Cabe salientar que a atual política do Ministério da Saúde é desabilitar as equipes que ficam 3 (três) meses sem atualizar as informações, fazendo com que os dados estejam sempre atualizados. De acordo com os dados levantados, analisados e apresentados no Relatório 01 da consultoria especializada do PNUD, com referência em 2016 o sistema prisional teve uma cobertura de 30,7% de acesso potencial aos serviços de saúde das pessoas privadas de liberdade. Tendo em vista o corte orçamentário do MS, as metas do PPA e PE foram modificadas, neste sentido, estaremos atentos para que as metas em ambos planejamentos tenham a mesma grandeza. A consultoria especializada contratada pela parceria com o PNUD teve objetivo de avaliar qualitativamente os indicadores e dados sobre a cobertura de saúde em prisões, apresentando inclusive propostas de melhoria.”.*

#### **c) Pessoas privadas de liberdade envolvidas em atividades laborais**

*“O Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SisDepen/MJSP), responsável por substituir o Infopen, possui no momento um problema de alimentação pelos Estados devido à falta de sistema interligado e de governança dos gestores locais, reduzindo a acessibilidade do indicador.”*

*Diante do exposto, cabe considerar que após a elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), a mudança na estrutura e alimentação desses dados estão passando por mudanças. Tais mudanças, após concluídas, vão proporcionar um monitoramento mais amplo e efetivo destes dados. Além disso, cabe informar que concordamos com o apontamento. Iremos buscar produzir indicadores táticos e operacionais e aperfeiçoar os estratégicos.”.*

*“Os indicadores de pessoas privadas de liberdade envolvidas em atividades laborais foram obtidos pelo Infopen, e que questiona aos gestores estaduais a quantidade de pessoas em trabalho interno e externo à unidade prisional. Em nota metodológica constante na edição publicação do Infopen, apontam-se os conceitos explicitados aos gestores quanto ao entendimento da origem da vaga de trabalho, a saber: i) Vagas obtidas por meios próprios e/ou sem intervenção do sistema prisional; ii) Vagas disponibilizadas pela administração prisional como apoio ao próprio estabelecimento; iii) Vagas disponibilizadas pela administração prisional em parceria com a iniciativa privada; iv) Vagas disponibilizadas pela administração prisional em parceria com outros órgãos públicos e v) Vagas disponibilizadas pela administração prisional em parceria com entidades ou organizações não governamentais sem fins lucrativos. No entanto, é importante destacar que o desenvolvimento e implementação do SISDEPEN irá qualificar ainda mais a coleta de dados de pessoas em atividades laborais no sistema prisional. Aplica-se também ao presente indicador a reavaliação das metas até 2019 e que reforçam o contexto dos indicadores estratégicos acompanhados pelo Depen, que prezam pela política pública implementada e sustentável.”.*

#### **d) Qualificação dos estabelecimentos prisionais:**



*“Esse indicador será abandonado, por questões técnicas. Iremos tentar produzir um outro indicador mensurável e objetivo.”.*

**e) Taxa de encarceramento:**

*“Concordamos com o apontamento, porém cabe informar que estamos trabalhando para solucionar tal entrave através da ferramenta SISDEPEN/MJSP, que irá possibilitar melhor acompanhamento do indicador mencionado e facilitará a obtenção destes dados.”*

**f) Modernização do Sistema Penitenciário Federal:**

*“Cabe informar que tal item não se trata de um indicador, haja vista não constar no planejamento estratégico deste Departamento e nem no PPA. Trata-se de uma meta interna, que tem sido alcançada através da realização de diversas aquisições. Além disso existe projeto para construção de mais cinco penitenciárias federais e novo concurso público.”.*

**Análise do Controle Interno**

a) Sobre a oportunidade de melhoria destacada no indicador ‘Oferta de Atividades Educacionais para as pessoas privadas de liberdade’, o gestor elencou os dados que atualmente compõem o indicador e explicitou que parte das atividades educacionais não possuem efeito que seja mensurável nos propósitos institucionais do Depen/MJSP.

Nesse sentido, destaca-se que o Manual de Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias do TCU prevê que não havendo a possibilidade de obtenção das informações ou, ainda, sendo o custo superior aos benefícios esperados do processo de monitoramento, não há porque o gestor incluir aqueles dados em indicador a ser mensurado.

O Manual destaca, ainda, que “o indicador deve ser inequívoco sobre o que está sendo medido e quais dados estão sendo usados em sua apuração. A objetividade inclui clareza sobre a definição do indicador, de forma a evitar disputa sobre seu significado, especialmente no caso de indicadores multidimensionais.”.

Dessa forma, considera-se que a Unidade deve expor, na fórmula de cálculo e na apresentação dos resultados, os dados que compõe e que não compõe o indicador, de forma que o leitor esteja ciente dos aspectos não incluídos em seu escopo.

Quanto à avaliação se a meta é realista, podendo ser alcançada no período previsto a custo razoável e considerando as restrições existentes, verificou-se que o Depen/MJSP sinalizou no SIOP a necessidade de redimensionamento dessa, em função de alteração no cenário econômico.

b) Quanto ao indicador ‘Cobertura de atenção básica à saúde das pessoas privadas de liberdade’, na resposta fornecida pela Unidade ao questionário de auto avaliação aplicado pela CGU, o Depen, justificando não haver ‘atendimento significativo’ quanto aos critérios de validade e confiabilidade, assim se pronunciou: “insignificante em razão de a cobertura ser calculada com base exclusivamente nas equipes que recebem incentivo financeiro oriundo da PNSSP e da PNAISP, sendo que a oferta da saúde no sistema prisional ainda é muitas vezes ofertada e contratada pela própria secretaria de justiça ou administração prisional”.



Além disso, reitera-se que a Unidade declarou no mesmo questionário, ao justificar 'atendimento significativo' quanto ao critério de especificidade, que não vê clareza se a aferição deve-se referir apenas a equipes financiadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) ou se poderia inserir essas equipes ofertadas pela Secretaria de Justiça Estadual.

Assim, além da realização de visitas técnicas que monitoram a oferta de tratamento avaliando a prestação dos serviços de saúde, é importante que a Unidade avalie a possibilidade de incorporação das equipes de saúde ofertadas pela Secretaria de Justiça Estadual no cômputo da cobertura de atenção básica à saúde das pessoas privadas de liberdade.

No que se refere às fragilidades descritas com relação à unidade de medida, a Unidade confirmou que atuará para que as metas do PPA e do Planejamento Estratégico tenham a mesma grandeza.

c) "Pessoas privadas de liberdade envolvidas em atividades laborais":

Quanto ao indicador "Pessoas privadas de liberdade envolvidas em atividades laborais", a Unidade informou que com o desenvolvimento e implementação do SISDEPEN irá qualificar ainda mais a coleta de dados de pessoas em atividades laborais no sistema prisional

d) Demais indicadores:

Para os demais indicadores - "Qualificação dos estabelecimentos prisionais"; "Taxa de encarceramento" e "Modernização do Sistema Penitenciário Federal", as manifestações da unidade não houve questionamentos às constatações.

Cabe frisar finalmente, o problema da interrupção da fonte de dados, devido ao processo de substituição do Sistema do Infopen. A indisponibilidade de dados atualizados inviabiliza a avaliação do atingimento de metas.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Reestruturar o indicador "Cobertura de atenção básica à saúde das pessoas privadas de liberdade", de forma que a fonte dos dados se encontre disponível para alimentação regular; assegurar que as metas do indicador no PE e no PPA tenham a mesma grandeza; garantir que a avaliação aborde, sempre que possível, aspectos de avaliação qualitativa e de impacto, considerando nessa reestruturação os manuais e as metodologias referenciadas neste Relatório.

Recomendação 2: Incluir na reestruturação do indicador "Pessoas privadas de liberdade envolvidas em atividades laborais" a necessidade de definição de conceitos precisos e transparentes quanto ao significado dos termos avaliados e a previsão de utilização de sistemas com funcionamento consolidados, que possuam alimentação regular.

Recomendação 3: Garantir na reestruturação do indicador "Qualificação dos estabelecimentos prisionais" que a avaliação contemple um marco referencial claramente construído, com definição precisa dos conceitos, dando transparência a quanto ao significado dos termos avaliados, levando em consideração como esse irá traduzir aspectos qualitativos e quantitativos; e desenvolver, sempre que possível, aspectos de impacto, considerando nessa reestruturação os manuais e as metodologias referenciadas neste Relatório.



#### 1.1.2.4 INFORMAÇÃO

##### **Avaliação dos instrumentos de transparência ativa na divulgação do resultado e do impacto das ações sob responsabilidade da UPC.**

###### **Fato**

No que se refere aos instrumentos de transparência ativa utilizados pela unidade para divulgação do resultado e do impacto de suas ações, destacam-se os dizeres da Lei de Acesso à Informação (Lei nº. 12.527/2011 - LAI) que estabelece que os órgãos e entidades públicas devem obrigatoriamente divulgar na internet, independente de solicitação, dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.

Por sua vez, o Decreto nº. 7.724, de 16/5/2012, que regulamenta a LAI, estabeleceu que a divulgação deve se dar em seção específica do sítio dos órgãos na Internet contemplando informações sobre as principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto, nos moldes do padrão estabelecido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

O Guia de Publicação Ativa nos Sítios Eletrônicos dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal, documento elaborado a partir das definições do decreto, prevê que a divulgação ativa de dados e informações relativas à Lei de Acesso à Informação, nos sítios institucionais dos órgãos/entidades, deve ser feita em seção específica denominada “Acesso à Informação”.

No que se refere ao item Ações e Programas, o Guia prevê que os órgãos disponibilizem o seguinte conjunto mínimo de informações em relação a seus respectivos programas, projetos e ações:

- I - Lista dos programas e ações executados pelo órgão/entidade;
- II - Indicação da unidade responsável pelo desenvolvimento e implementação;
- III - Principais metas;
- IV - Indicadores de resultado e impacto, quando existentes;
- V - Principais resultados.

Em análise aos mecanismos de transparência ativa das ações e programas de responsabilidade do Depen/MJSP, verificou-se que no sítio eletrônico do Ministério da Justiça, no menu de Acesso à Informação, item Ações e Programas, subitem Portaria de Monitoramento do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, constam informações com a lista dos programas e ações executados pelo órgão; a indicação da unidade responsável pelo desenvolvimento e implementação; e as metas do PPA.

Não há no subitem, informações sobre os indicadores de resultado e impacto, quando existentes, e os principais resultados obtidos

Em resposta à solicitação de informações acerca de outros locais em que disponibiliza à sociedade, por intermédio de Transparência Ativa, informações das principais metas, resultados e indicadores de resultado, impacto dos programas, projetos, ações e atividades sob sua responsabilidade, o Depen/MJSP apresentou link do sítio eletrônico do Ministério da Justiça e Segurança Pública em que há informações sobre o Planejamento Estratégico.



O link na internet apresenta as informações sobre as pactuações do Planejamento Estratégico da Unidade, no entanto, não demonstra os programas e ações executados pelo órgão e os principais resultados alcançados.

Na página que trata da Política Penal no sítio eletrônico do Ministério, há item que apresenta as políticas conduzidas pelo Depen/MJSP com informações acerca das ações de trabalho e resultados de algumas estratégias.

Ocorre que o Guia de Publicação Ativa determina que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal devem observar rigorosamente a nomenclatura e a estrutura de menu estabelecidas.

Diante de todo o exposto, considera-se que os mecanismos de transparência ativa da unidade carecem de melhorias de forma a facilitar a localização da informação pela sociedade.

## **2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS**

### **2.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS**

#### **2.1.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS**

##### **2.1.1.1 INFORMAÇÃO**

###### **Avaliação da Gestão de Aquisições.**

###### **Fato**

Em conformidade com o escopo firmado com o Tribunal de Contas da União – TCU, avaliou-se, como questão de auditoria, se a gestão realizada pela UPC, na área de aquisições, permite a realização de aquisições estratégicas, eficazes e que atendam aos preceitos legais. Os atos de gestão examinados referem-se ao exercício de 2016.

Com esse objetivo, foram definidos critérios para embasar as subquestões de auditoria:

- Lei nº 8.666/1993 – Normas gerais de licitações e contratos da Administração Pública.
- Decreto nº 2.271, de 7/7/1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.
- Decreto nº 5.707, de 23/2/2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11/12/1990.
- Decreto nº 7.689, de 2/3/2012. Estabelece, no âmbito do Poder Executivo federal, limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens.
- Instrução Normativa SLTI/MP nº 5, de 27/6/2014. Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.
- Portaria MJSP nº 80, de 22/1/2016. Regulamenta os critérios e padrões definidos pela Instrução Normativa SLTI/MP nº 5.
- TCU – Acórdão nº 2.328/2015 – Plenário. Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) – Governança e Gestão das Aquisições.
- TCU – Documento RCA (Riscos e Controles nas Aquisições), manual *online*. Acórdão nº 1.321/2014 – Plenário.



- TCU – Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (2.ª versão, 2014).
- COSO – Controle Interno - Estrutura Integrada. Sumário executivo (versão de maio de 2013).

Com base nesse material, foram elaboradas as seguintes subquestões de auditoria:

- 1) Governança - A estratégia organizacional adotada pela UPC contribui para que a gestão das aquisições esteja alinhada à missão institucional do órgão?
- 2) Governança - O ambiente de controle é estruturado para que os controles internos estabelecidos para a área de aquisições abranjam o comprometimento com padrões de integridade e de transparência?
- 3) Governança - A unidade adota, para a área de aquisições, políticas ou diretrizes de gestão de riscos direcionadas para o alcance dos objetivos do Ministério/UPC?
- 4) Gestão - Os controles utilizados na condução dos processos licitatórios e contratuais estão estruturados de forma a permitir a observância dos normativos gerais e específicos (aplicáveis e vigentes para cada caso) sobre aquisições públicas?
- 5) Gestão - A organização executa avaliação da estrutura de recursos humanos das áreas envolvidas com aquisições, verificando se estão com quantidade necessária e com qualificação (competências) conciliada às suas atribuições?

Para responder às questões e subquestões, aplicou-se método de avaliação constituído por quatro exames:

### **Exame 1: Autoavaliação da Unidade por questionários eletrônicos.**

Neste exame, disponibilizou-se à UPC questionário eletrônico autoavaliativo composto por 36 subquestões de múltipla escolha, as quais abordaram diversos aspectos pertinentes às questões de auditoria propostas. A estrutura do questionário foi criada com atribuição de pontuação para cada uma das respostas propostas. O questionário também permitiu a complementação das respostas adotadas com campo para inserção de comentários e apresentação de evidências por parte das UPCs.

### **Exame 2: Avaliação da Unidade pela CGU.**

A partir das respostas apresentadas no questionário, comentários e evidências anexadas, realizou-se avaliação de forma a confirmar as afirmações prestadas pela UPC. De forma complementar à análise, foram aplicados testes específicos em amostra de processos licitatórios e contratuais realizados no exercício de 2016 (detalhados a seguir brevemente em tópico específico). Os exames aplicados possibilitaram a realização de comparativo entre as afirmações dispostas no questionário com os critérios avaliativos adotados, bem como comparativo dessas afirmações em contraponto às práticas adotadas na condução dos procedimentos licitatórios e contratuais.

### **Exame 3: Classificação da Unidade em níveis de maturidade.**

Finalizada a avaliação por parte da CGU, a pontuação obtida pela UPC no questionário permitiu realizar o enquadramento da unidade em três níveis de maturidade – inicial,



intermediário e avançado – para cada um dos aspectos elencados<sup>1</sup> nas questões de auditoria propostas.

#### **Exame 4: Validação com a Unidade e conclusão da equipe sobre a subquestão de auditoria.**

Por último, os resultados da avaliação foram apresentados à UPC de forma a validar as conclusões obtidas.

Frisa-se que o objetivo do presente trabalho foi apresentar *diagnóstico da gestão das aquisições promovidas na UPC para o exercício de 2016 sobre os cinco aspectos elencados*. Dessa forma, não serão emitidas recomendações para tratamento das oportunidades de melhorias identificadas. A Coordenação planeja realizar, ainda em 2017, Ações de Controle específicas para o aprofundamento das oportunidades de melhoria das UPCs, das quais poderão resultar em recomendações.

Salienta-se também que os testes aplicados na amostra abordaram a existência de estruturação mínima de gestão e governança para condução das aquisições pela unidade. Dessa forma, o escopo de auditoria aplicado **não certifica** que as aquisições realizadas e os processos analisados estejam livres de falhas à luz das boas práticas, normativos gerais e específicos relacionados às aquisições.

#### **Amostra de Processos**

Considerando extração realizada no Tesouro Gerencial, considerando ainda o critério de materialidade, selecionou-se 7 processos licitatórios, os quais representaram 66,15%<sup>2</sup> de todas aquisições realizadas pela unidade no exercício de 2016.

#### **Resultados**

Os exames aplicados pela equipe para avaliar a questão de auditoria indicaram que a gestão realizada na UPC na área de aquisições permite a realização de aquisições estratégicas, eficazes e que atendam aos preceitos legais, não obstante haver pontos de fragilidades e melhorias identificados para cada um dos quesitos.

Adicionalmente, os exames permitiram avaliar a UPC em cada uma das subquestões. O gráfico a seguir apresenta relativização entre pontuações obtidas pela UPC para cada uma dessas cinco áreas avaliadas. Sua memória de cálculo apresenta a pontuação obtida pela UPC (divisão entre pontos obtidos pela UPC e os pontos possíveis em forma percentual, ou seja, sendo o máximo 1). Assim, quão mais distantes do centro estiverem cada um dos vértices do polígono (marcados por quadrados), maior foi a pontuação obtida pela UPC para a área avaliada (em relação às pontuações das demais áreas).

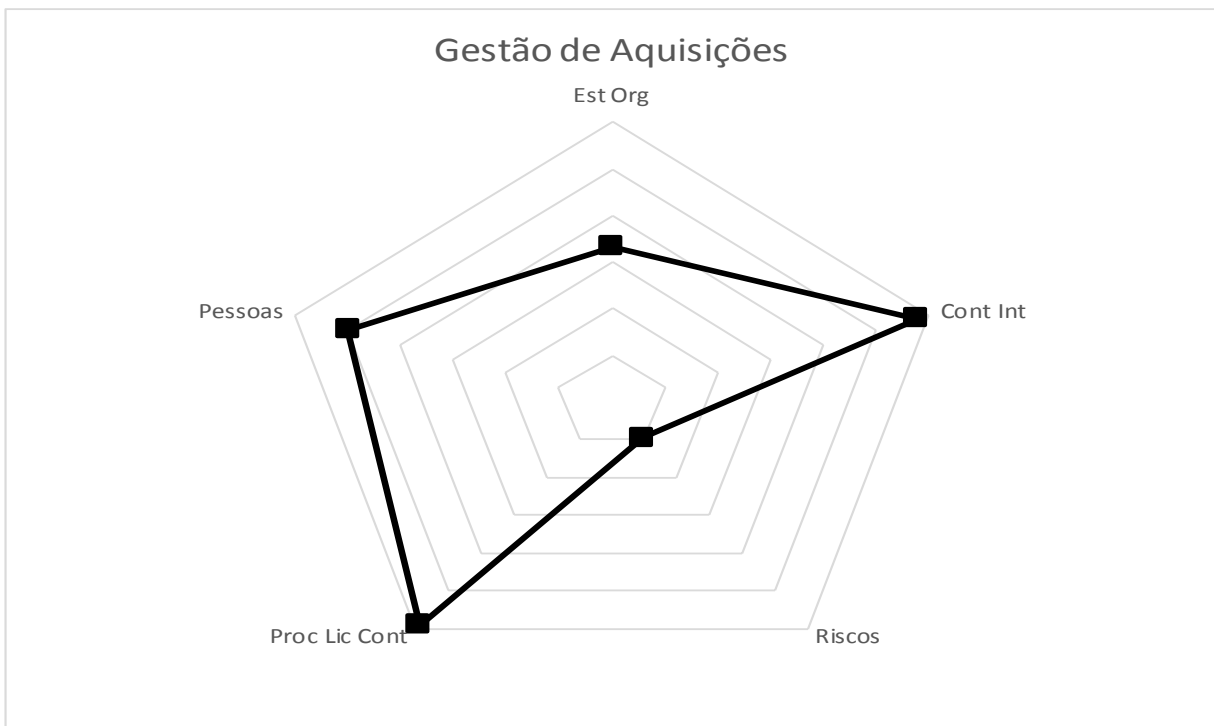
*Figura: Relativização entre pontuações obtidas pelo Depen/MJSP*

---

<sup>1</sup> Estratégia Organizacional; Controles Internos; Gestão de Riscos; Procedimentos Licitatórios e Contratuais; e Estrutura de Recursos Humanos.

<sup>2</sup> Volume de recursos avaliados: R\$ 123.447.215,26.





Memória de cálculo - para gráfico.				
Est Org	Cont Int	Riscos	Proc Lic Cont	Pessoas
0,33	0,58	0,10	0,59	0,50

Fonte: Papel de Trabalho de Conclusão PT-1 Conc quest Depen/MJSP.

No caso do Depen/MJSP, os exames apontaram que as áreas mais desenvolvidas são procedimentos licitatórios e contratuais (0,59), controles internos (0,58) e pessoas (0,50), sendo os vértices dessas áreas os mais distantes do centro.

Considerando as subquestões de auditoria propostas, consubstancia-se a seguir as seguintes avaliações.

**Estratégia Organizacional: Governança - A estratégia organizacional adotada pela UPC contribui para que a gestão das aquisições esteja alinhada à missão institucional do órgão?**

Os exames executados pela equipe para avaliar a subquestão indicam que a UPC se encontra em nível inicial de alinhamento à estratégia organizacional definida pela Unidade.

Nos exames restou evidenciada a vinculação entre as aquisições do Depen/MJSP e sua missão institucional e a existência de programação anual mínima para suas aquisições.

Embora a pertinente vinculação entre as aquisições promovidas pela UPC e sua missão institucional, falta a institucionalização de um Plano Anual de Aquisições para unidade. É crucial que este plano seja aprovado pela autoridade máxima e que contemple detalhadamente aspectos como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para executar a aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição. Além da formalização do plano, deve ser dada ao mesmo a devida transparência e periodicamente ter sua execução monitorada.





A adoção do Plano Anual nos moldes propostos reduz o risco da realização de aquisições sem o prazo adequado para planejamento, de falta de recursos previstos no orçamento para realização da aquisição, realização de contratações emergenciais sem amparo legal, realização de contratações sem inclusão de requisitos de sustentabilidade e ainda permite a priorização de aquisições, para que, em períodos que sejam realizados cortes orçamentários, haja subsídios para tomada de decisão de quais aquisições devem ser mantidas ou cortadas. Importante destacar a necessidade de que a prática esteja normatizada de forma que o procedimento se torne uma atividade permanente na UPC.

Por fim, outros pontos de melhoria identificados no quesito dizem respeito à necessidade do estabelecimento de diretrizes operacionais que orientem as aquisições da unidade, como políticas de compras, de estoques, terceirização; e a importância em definir para área de aquisições objetivos específicos com indicadores e metas associados.

**Controles Internos: Governança - O ambiente de controle é estruturado para que os controles internos estabelecidos para a área de aquisições abranjam o comprometimento com padrões de integridade e de transparência?**

Os exames executados pela equipe para avaliar a subquestão indicam que a UPC se encontra em nível intermediário de desenvolvimento do ambiente de controle no que tange a padrões de integridade e transparência.

Como pontos positivos, destacam-se a existência de Comissão de Ética com canal de comunicação, ainda que de forma incipiente, com o objetivo de disseminar normas sobre ética, envio de dúvidas e envio de denúncias. Não obstante a existência de canal de comunicação, a comissão não possui indicadores ou ferramentas para monitoramento de suas atividades, quantitativos de dúvidas e denúncias e nem definição de prazos para respostas/apurações.

Destaca-se também a existência de Portarias consolidando diversas normas sobre aquisições, como: disposição sobre planejamento e aquisições compartilhadas de bens e serviços; instituição de calendário anual de compras de materiais de consumo, materiais permanentes e equipamentos e de contratações de obras e serviços; e regulamentação de critérios e padrões para realização de pesquisa de preços, definidos pela IN SLTI nº 05/2014.

Há também sistematizado na UPC a promoção de transparência ativa de informações referente às aquisições, por meio do Portal da Transparência Pública, disciplinado pela Portaria Interministerial nº 140/2006.

Na UPC também está definida uma política de delegação e reserva de competência para autorização de aquisições, embora os mecanismos de monitoramento dos atos delegados necessitem de aperfeiçoamento.

Não obstante os aspectos positivos citados, algumas oportunidades de melhoria foram identificadas.

Destaca-se a necessidade de adoção de rotina para prevenção de fraudes e conluios a exemplo de análise dos endereços das empresas, quadro societário, data de constituição da empresa, análise das propostas em relação ao formato, empresas de servidores do Órgão ou Entidade Pública, de modo a diminuir os riscos.

Outra questão a ser desenvolvida pela UPC diz respeito a adoção de mecanismos de identificação de funções críticas da área de aquisições que demandam a segregação de funções, com clara definição de competências e responsabilidades.



**Gestão de Riscos: Governança - A unidade adota, para a área de aquisições, políticas ou diretrizes de gestão de riscos direcionadas para o alcance dos objetivos do Ministério/UPC?**

Os exames executados pela equipe para avaliar a subquestão indicam que a UPC se encontra em nível inicial de mapeamento e avaliação de riscos direcionados para o alcance de seus objetivos. Conforme testes aplicados e respostas do Depen/MJSP ao questionário indicam, não há mapeamento e avaliação dos riscos à realização dos objetivos estratégicos relacionados às aquisições.

Espera-se que, com o advento da Portaria MJSP nº 366/2017, a qual institui a Política de Gestão de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos do Ministério, sejam dadas diretrizes que permitam à UPC realizar o devido mapeamento e avaliação dos riscos que possam impactar os objetivos definidos para a área de aquisições. Importante que a Política de Riscos esteja alinhada aos objetivos estratégicos da UPC e consequentemente ao plano de aquisições elaborado.

**Procedimentos Licitatórios e Contratuais: Gestão - Os controles utilizados na condução dos processos licitatórios e contratuais estão estruturados de forma a permitir a observância dos normativos gerais e específicos (aplicáveis e vigentes para cada caso) sobre aquisições públicas?**

Os exames executados pela equipe para avaliar a subquestão indicam que a UPC se encontra em nível intermediário de adoção de controles que permitem a observância de normativos e boas práticas sobre aquisições.

Conforme avaliação e testes aplicados verifica-se que a UPC adota rotinas de revisão dos artefatos de planejamento da contratação, como estudos técnicos, plano de trabalho e termo de referência/projeto básico. Verificou-se também a correlação entre os artefatos de planejamento e o plano estratégico do órgão, não obstante não haver sua menção expressa.

Embora não totalmente inseridos nas rotinas da unidade, verificou-se que a adoção de mecanismos de padronização de processos de trabalho, o que traz segurança e regularidade para o processo com um todo.

A partir dos testes promovidos sobre a amostra de processos, a UPC também se destaca pela rotina de análise efetuada sobre as pesquisas de preço de suas aquisições, segundo os fundamentos e critérios da IN SLTI nº 05/2014 e Portaria MSJP nº 80/2015.

Como ponto positivo ainda se salienta o atingimento de níveis satisfatórios quanto ao cumprimento de cláusulas contratuais pertinentes ao atesto, prazos de entrega, pagamento e prestação de garantia contratual.

No que tange às oportunidades de melhoria identificadas, ressaltam-se os avanços que podem ser obtidos com o aprimoramento dos procedimentos referentes à oficialização de demanda e à elaboração dos estudos técnicos preliminares.

Conforme o levantamento de Riscos e Controles nas Aquisições – RCA TCU, a oficialização da demanda é representada por documento, assinado pelo requisitante, que explicita a necessidade da contratação em termos de negócio da organização. A ausência de formalização da demanda eleva o risco de que a aquisição não atenda a necessidade que a originou, com consequente desperdício de recursos.

Dessa forma, é salutar que a alta administração estabeleça normativo que defina os critérios para elaboração de documento de oficialização da demanda pelo requisitante, no



qual esteja caracterizada a real necessidade da organização em termos de negócio. A clara definição da demanda promove mais segurança ao processo e o torna mais célere e efetivo, tendo em vista que não serão necessários tantos ajustes na contratação da solução, bem como em sua execução.

No que se refere aos estudos técnicos preliminares, além de atestar a viabilidade técnica da contratação, é este artefato de planejamento que fundamenta a confecção do Projeto Básico (PB) ou Termo de Referência (TR).

Nesse sentido, uma vez que a elaboração do PB ou TR é obrigatória independentemente da forma de seleção do fornecedor se dar por licitação, por contratação direta ou por adesão à ata de registro de preços, a obrigatoriedade se estende à elaboração dos estudos técnicos preliminares para todas as contratações, levando-se em consideração a complexidade que cada solução exige (soluções mais simples, estudos mais simples; soluções mais complexas, estudos mais complexos).

Ainda nesse contexto, cabe referência às ações implementadas pela Sesge/MJSP, quanto ao aprimoramento dos controles internos para acompanhamento e avaliação dos projetos de Segurança Pública dos Jogos Rio 2016, a qual ganhou o **4º Prêmio de Boas Práticas** da Controladoria Geral da União.

Com a missão de especificar e contratar produtos e serviços dos mais variados graus de complexidade dentro de um curto espaço de tempo, a Sesge lançou mão de ferramentas de gerenciamento de projetos para condução de todo o processo licitatório. O modelo criado incorporou em todos os tipos de aquisições os preceitos contidos na Instrução Normativa MP/SLTI nº 04/2014, a qual trata especificamente das contratações de solução de tecnologia da informação. O modelo customizado, focado no **Planejamento**, trouxe grandes avanços nas rotinas de governança da Sesge, das quais se destacam:

- Definição clara de todo o projeto, com a construção da Matriz de Responsabilidades para as principais atividades de execução e controle dos contratos, de forma a permitir o adequado respeito ao princípio da segregação de funções;
- Mudança de paradigma na oficialização da demanda, a qual não definia em princípio o objeto a ser adquirido e sim o problema a ser atacado. A partir disso, avaliavam-se tanto as diversas soluções disponíveis no mercado para atendimento da demanda, quanto se seria o caso de desencadear o processo licitatório;
- Aproximação das áreas requisitantes e de logística por meio da formação de Equipes de Planejamento das Contratações (EPCs) cuja composição multidisciplinar conta com integrantes das áreas técnica, administrativa e finalística. Esta composição multidisciplinar também foi observada por ocasião de formação das comissões de fiscalização e recebimento.
- Análise da pesquisa de preço em conformidade com a IN nº 05/2014, a qual contemplava todas as possibilidades de composição de preço de referência dos itens licitados, considerando as médias, medianas e médias ponderadas de todos os preços obtidos pela Sesge, seja a partir dos orçamentos emitidos pelos fornecedores, seja a partir de consultas aos sites de Compras Governamentais. Frisa-se que, embora os valores médios calculados, utilizou-se como preço de referência, em regra, o **menor preço**. Sempre que o menor preço foi preterido, fez necessário apresentação de justificativa da Equipe de Planejamento da Contratação.

Em que pese as peculiaridades da Sesge quanto à sua estruturação e objetivos, vislumbra-se que o modelo adotado possa, com as devidas proporções, ser replicado na Depen/MJSP, o qual sem dúvida trará ganhos em sua governança de aquisições.



**Estrutura de Recursos Humanos: Gestão - A organização executa avaliação da estrutura de recursos humanos das áreas envolvidas com aquisições, verificando se estão com quantidade necessária e com qualificação (competências) conciliada às suas atribuições?**

Os exames executados pela equipe para avaliar a subquestão indicam que a UPC se encontra em nível intermediário de avaliação da estrutura de recursos humanos envolvidos com aquisições.

Verificou-se que a UPC está capacitando sua equipe técnica para utilização de gestão por competências de modo a subsidiar as políticas de gestão de pessoas. Nesse sentido, verificou-se que a UPC realiza processo seletivo formalizado para os ocupantes de funções-chaves a partir de critérios objetivos o qual será complementada com a consideração da gestão por competências a qual se encontra em desenvolvimento.

Como oportunidade de melhoria identificado neste quesito sugere-se que, tanto na identificação das competências como no plano de capacitação, estejam contemplados todos os servidores envolvidos com as aquisições. Ademais, faz-se necessário que a UPC possua rotina de realização de avaliação periódica da força de trabalho em termos quantitativos e qualitativos.

Há ainda na unidade a institucionalização de Plano de Capacitação para o desenvolvimento de competências dos envolvidos com aquisições. Salienta-se que o plano está passando por processo de reavaliação onde serão desenvolvidas ferramentas para monitoramento de sua execução.

Conforme os exames e ponderações acima demonstraram, a UPC se destacou pelos Procedimentos Licitatórios e Contratuais e Controles Internos constituídos. Os pontos de melhoria mais significantes se encontram nos quesitos Estratégia Organizacional e Gestão de Riscos.

Por último, mas não menos importante, é fundamental enfatizar que, para o sucesso das ações que serão implementadas para ajuste das fragilidades e pontos de melhorias identificados, haja elevado grau de comprometimento da alta administração na implementação das mudanças que se fizerem necessárias. Impreterivelmente, o sucesso da implementação das políticas públicas da unidade será reflexo da boa governança promovida sobre suas aquisições.

### **3 CONTROLES DA GESTÃO**

#### **3.1 CONTROLES INTERNOS**

##### **3.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS**

###### **3.1.1.1 INFORMAÇÃO**

###### **Avaliação da Conformidade das Peças e Rol de Responsáveis Relatório de Gestão Depen 2016.**

###### **Fato**

Trata-se da verificação do rol de responsáveis e do relatório de gestão elaborados pela unidade em conformidade com os dispositivos legais e com as orientações do e-Contas.



No decorrer dos trabalhos de auditoria, foram verificadas falhas na elaboração das referidas peças que resultaram em seções em desacordo com os conteúdos previstos na IN TCU nº 63/2010, na Portaria TCU nº 59/2017 e nas Orientações para Elaboração dos Conteúdos das Seções constantes do Sistema e-Contas.

A IN TCU nº 63/2010, ao discorrer sobre o rol de responsáveis, definiu no art. 11 que o rol deve conter as seguintes informações: (grifo nosso)

- “I. nome e número do Cadastro de Pessoa Física do Ministério da Fazenda (CPF/MF) do responsável arrolado;*
- II. identificação da natureza de responsabilidade, conforme descrito no artigo anterior ou na decisão normativa de que trata o art. 4º desta instrução normativa, e dos cargos ou funções exercidas;*
- III. indicação dos períodos de gestão, por cargo ou função;*
- IV. identificação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração, incluindo a data de publicação no Diário Oficial da União ou em documento de divulgação pertinente;*
- V. endereço residencial completo; e*
- VI. endereço de correio eletrônico”.***

Adicionalmente, o TCU emitiu orientações de preenchimento do sistema e-Contas:

- “(…)*
- 8. Devem ser inseridos no e-Contas os dados de contatos pessoais dos responsáveis e não o endereço, o telefone e o e-mail da instituição onde trabalha o responsável.”*

Em análise ao rol de responsáveis disponibilizado no Sistema e-Contas, verificou-se o preenchimento inadequado da informação “endereço de correio eletrônico” para todos os integrantes, haja vista que constam os e-mails institucionais ao invés dos pessoais, em desacordo com o item das Orientações para Elaboração dos Conteúdos das Seções constantes do Sistema que trata do tema.

Instada a se pronunciar, a unidade apresentou as informações necessárias para que o controle interno modificasse os correios eletrônicos pessoais no e-Contas, por meio do Ofício nº 122/2017/COFIPLAC/DIREX/DEPEN-MJ, de 19/05/2017. Dessa forma, verifica-se que a unidade complementou e esclareceu as informações de forma satisfatória.

Por fim, sugere-se que sejam realizados os seguintes ajustes no relatório de gestão para efeitos de publicação pelo DEPEN:

- A seção “Elementos Pré-Textuais”, no campo Sumário, constante do Relatório de Gestão está com a mensagem “Erro! Indicador não definido”, portanto sem numeração de página, dificultando a identificação precisa dos elementos de sua composição.
- Na página 28 do Relatório de Gestão, linha 5, na parte “2.2 Formas e instrumentos de monitoramento da execução e resultados dos planos” foi mencionado “o monitoramento do PPA 2012-2015”, quando na verdade seria “o monitoramento do PPA 2016-2019”.



# Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:** 201700444

**Unidade Auditada:** DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL

**Ministério Supervisor:** MINISTERIO DA JUSTICA e SEGURANÇA PÚBLICA

**Município (UF):** Brasília (DF)

**Exercício:** 2016

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2016 e 31/12/2016 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:
  - Ausência de efetiva utilização dos indicadores de desempenho na retroalimentação do processo decisório (item 2.1.2.2);
  - Deficiência quanto aos requisitos de qualidade na concepção dos indicadores e na definição das metas relacionadas, que apresentam fragilidade na capacidade de atingimento (item 2.1.2.3).
4. Para as referidas situações, 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), 25 de julho de 2017.



# Parecer de Dirigente do Controle Interno



**Parecer:** 201700444

**Unidade Auditada:** Departamento Penitenciário Nacional

**Ministério Supervisor:** Ministério da Justiça e Segurança Pública

**Município/UF:** Brasília/DF

**Exercício:** 2016

**Autoridade Supervisora:** Torquato Jardim – Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública

1. Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2016 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.

2. No escopo do trabalho de Auditoria foram contempladas, dentre outras, avaliações sobre: o legado das Olimpíadas quanto ao efetivo recebimento e uso dos equipamentos de inspeção eletrônica; o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP), contemplando a atual situação do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional – Sisdepen; convênios para implantação de centrais de monitoramento eletrônico para Segurança dos Jogos Rio 2016; indicadores de desempenho no processo de tomada de decisão; a gestão de aquisições da Unidade; e as recomendações expedidas pela CGU pendentes e que tenham reflexos na gestão.

3. No que concerne à avaliação da efetividade dos equipamentos eletrônicos distribuídos pelo Depen/MJSP às unidades prisionais dos estados federados, oriundos das aquisições para os jogos olímpicos Rio 2016, os exames demonstraram que aproximadamente 34% dos equipamentos doados não estavam instalados quando da visita das equipes de auditoria, devido a avarias e à necessidade de adequações nas instalações, ocasionando aparelhos ociosos, em geral, por aproximadamente cinco meses; apenas seis das 24 UFs trabalhadas apresentaram em suas instalações penais as raquetes funcionando e em uso.

4. Dessa forma, concluiu-se que, apesar dos equipamentos doados terem suprido boa parte da demanda nas unidades penais, a quantidade substancial de equipamentos inoperantes ou não entregues impactou negativamente na efetividade do legado dos jogos olímpicos Rio-2016.

5. Sobre a avaliação do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional – PNASP, o Relatório de Auditoria de Contas apresenta os resultados obtidos no Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo (RAv) nº 67/2017<sup>3</sup>, no qual constatou-se que os dados relativos ao sistema penitenciário ainda não são totalmente confiáveis, tendo o Depen adotado nova estratégia com a implantação do Sistema de

<sup>3</sup> Relatório publicado em 01/06/2017 em <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9687.pdf>.



Informação do Departamento Penitenciário Nacional – Sisdepen. Não obstante esse Sistema ainda estar parcialmente implantado, trata-se de medida fundamental para solucionar a fragilidade apontada.

6. O RAv nº 67 também pontou que, no que tange à efetividade das gerações de vagas, até dezembro de 2016, o PNASP gerou pouco mais de mil das mais de 45 mil vagas pretendidas. As causas do atraso na execução das obras decorrem de problemas como inadequação do local de construção; mudanças nas estruturas administrativas dos governos estaduais; inadequação/incompletude dos projetos complementares de engenharia; falhas nos editais de licitação; e resistência da população à construção das unidades prisionais.

7. Neste sentido, foram propostas no RAv as seguintes medidas de aprimoramento: com relação à inadequação dos terrenos, reavaliar as regras do Programa quanto às condições de aceitabilidade destes e promover a realização prévia de visita técnica da CEF; quanto aos projetos de engenharia, avaliar a viabilidade de contratação dos projetos complementares pela própria União e a necessidade de melhoramento dos projetos de referência do Depen/MJSP; sobre as falhas dos editais de licitação, sugeriu-se avaliar a viabilidade de elaborar editais padrão para auxiliar os Estados. Por fim, para enfrentar a mobilização social desfavorável à construção de presídios, recomendou-se promover ações de conscientização sobre as vantagens da implantação de uma unidade prisional na localidade.

8. Quanto à avaliação de convênios para implantação de centrais de monitoramento eletrônico para Segurança dos Jogos Rio 2016, o Depen/MJSP tem em vigor 21 convênios firmados com os estados, totalizando cerca de R\$ 30 milhões, dos quais apenas 04 termos estão com as centrais de monitoramento contratadas e em funcionamento. Em que pese o esforço do Depen/MJSP em fiscalizar os convênios *in loco*, constatou-se que a política ainda não gerou os resultados esperados para o sistema penitenciário.

9. Dentre as situações que impactaram a execução dos convênios, destacam-se a morosidade em processos licitatórios, ausência de depósito de contrapartidas pelos estados, falhas em contratos firmados com as prestadoras de serviço e a dependência do poder Judiciário para delimitação do quantitativo de beneficiários. Além disso, verificou-se uma tendência das unidades da Federação em direcionar o uso do monitoramento eletrônico para os apenados no decorrer da execução da pena (saídas temporárias e regime semiaberto), ao invés de utilizá-lo prioritariamente como pena alternativa à prisão.

10. No que tange à avaliação dos indicadores de desempenho da Unidade, verificou-se que a Unidade atualmente reavalia seu planejamento estratégico e respectivos objetivos estratégicos, metas e indicadores. A avaliação dos indicadores atualmente em utilização indicou que estão integrados aos macroprocessos atualmente existentes na Unidade e que os produtos relacionados possuem comprovação documental condizente com os resultados obtidos.

11. Ressalta-se que foram emitidas recomendações no sentido de se reavaliar, considerando a repactuação do planejamento estratégico em andamento, os indicadores de desempenho estabelecidos em consultoria contratada, identificando-se os que se mostrarem úteis ao processo de tomada de decisão e ao monitoramento das atividades da Unidade; estabelecer, por meio de expediente interno, a necessidade de realização de ciclos e reuniões de monitoramento no âmbito do Depen, de forma que eventuais mudanças de governo e de administração não inviabilizem a execução das atividades de





acompanhamento e de avaliação dos programas e projetos sob a responsabilidade da Unidade; reestruturar os indicadores, de forma que a fonte dos dados se encontre disponível para alimentação regular, garantindo que a avaliação aborde, sempre que possível, aspectos de avaliação qualitativa e de impacto, com definições precisas dos conceitos e transparentes quanto ao significado dos termos avaliados.

12. Quanto à gestão de aquisições, o objetivo foi apresentar diagnóstico da governança da gestão das aquisições promovidas no Departamento Penitenciário Nacional sobre cinco aspectos<sup>4</sup>. Foi verificado que, não obstante os pontos de fragilidade e melhoria identificados, a governança do processo permite a realização de aquisições estratégicas e eficazes, além de favorecer a obediência aos preceitos legais. Os pontos de destaque na Unidade foram os procedimentos licitatórios e contratuais, os controles internos e a estrutura de recursos humanos<sup>5</sup> aplicados. Os quesitos em que se apresentam maiores oportunidades de melhoria se concentram na estratégia organizacional e na gestão e avaliação de riscos.

13. Quanto às recomendações expedidas em trabalhos anteriores da CGU com maior relevância e potencial impacto na gestão da Unidade, verificou-se que há atualmente dez recomendações em monitoramento e que o Depen mantém uma rotina adequada de acompanhamento e atendimento dessas recomendações.

14. 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, 31 de julho de 2016.

Diretor de Auditoria de Políticas Sociais I

---

<sup>4</sup> Estratégia Organizacional, Controles Internos, Gestão de Riscos, Procedimentos Licitatórios e Contratuais e Estrutura de Recursos Humanos.

<sup>5</sup> Frisa-se que a avaliação procedida não teve como escopo a análise quanto a suficiência quantitativa de recursos humanos na área de aquisições.

