



Unidade Auditada: DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL - DEPEN

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201600115

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

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201600115, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01/04/2016 a 31/05/2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

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

O escopo do presente trabalho resulta de acordo firmado entre a CGU e o TCU, formalizado por meio da Ata de Reunião realizada em 10/11/2015, entre a Coordenação-



Geral de Auditoria da Área de Justiça e Segurança Pública – SFC/DS/CGSEG e a Secretaria de Controle Externo de Segurança Pública e Defesa Nacional – SecexDefesa, o qual aborda, resumidamente, os seguintes tópicos:

- Existência de planejamentos estratégico, tático e operacional;
- Regularidade de declarações de inexigibilidade para produtos controlados;
- Observância da IN SLTI 5/2014 na pesquisa de preços;
- Resultados do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, incluindo alternativas penais.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria definido foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Conforme disposto na Ata de Reunião, firmada entre o TCU e a CGU, o Tribunal solicitou para todas as Unidades vinculadas ao Ministério da Justiça a *“Verificação da existência de planejamentos estratégico, tático e operacional e sua vinculação com suas competências legais, com os objetivos estratégicos, se eles estão sendo seguidos, se foram identificados os principais objetivos, metas e indicadores de gestão para o exercício de referência do relatório de gestão, se há mapeamento dos processos de trabalho e dos riscos a ele associados, se foram implementados os controles necessários para tratá-los, e se há análise crítica sobre os resultados alcançados”*.

Incluiu-se também, no escopo dos resultados, trabalho que buscou identificar as causas que levaram a uma baixa entrega de novas vagas no sistema penitenciário, contratadas por meio do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, bem como análise complementar, referente à execução de penas alternativas por meio de monitoração eletrônica.

Planejamento Estratégico

O DEPEN participou ao longo de 2015, em conjunto com todas as unidades do MJ, do processo de elaboração, pela Secretaria Executiva, do planejamento estratégico do Ministério.

Verifica-se que o Planejamento Estratégico do MJ vem ocorrendo de forma gradativa, com necessidade, segundo informado, do envolvimento da alta liderança, dos titulares e dos pontos focais de todas as unidades. Os produtos obtidos têm sido difundidos e executados, ainda que de forma embrionária, no Órgão.

Quanto aos resultados, destaca-se que, embora o Órgão tenha envidado esforços para incorporar os instrumentos de gestão do planejamento ora construídos no Departamento, as mudanças na alta direção no âmbito do MJ têm prejudicado a consolidação do plano. Tal fato, ao mesmo tempo em que conclama uma necessária afirmação e fortalecimento da construção do plano estratégico, não permite, por outro lado, uma sequência dos trabalhos sem ruídos e eventuais ajustes, o que compromete a avaliação qualitativa dos



resultados da implementação do Planejamento Estratégico. Maiores detalhes sobre o Planejamento Estratégico do DEPEN podem ser vistos em registro específico na parte dos Achados de Auditoria.

Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional

O Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP), lançado em 22/10/2011, por meio da Portaria DEPEN-MJ nº 522/2011, tem como objeto a concessão de recursos financeiros voltados à execução de obras de ampliação e construção de estabelecimentos prisionais. Almejou-se, com o Programa a redução do déficit carcerário por meio de geração de vagas nos sistemas prisionais estaduais e do Distrito Federal. Dessa forma, o DEPEN-MJ pretendia apoiar a geração de 43 mil novas vagas prisionais até o ano de 2014. Além da relevância social, o PNASP previa repasse de recursos na ordem de R\$ 1,1 bilhão até 2014 representando cerca de 80% da execução orçamentária do DEPEN-MJ. Entretanto o PNASP teve grandes problemas com atrasos na execução das obras:

Situação em junho de 2015	
Obras paralisadas	25
Obras em fase de licitação	26
Obras com até 10% de execução	32
Obras entre 10% e 30% de execução	09
Obras entre 30% e 60% de execução	02
Obras acima de 60% de execução	05
RESUMO	
Contratos de repasse assinados	99
Vagas geradas	00 (ZERO)

A CGU propôs inicialmente, dentro de um trabalho de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo relativo à construção de vagas penitenciárias, a fiscalizar, dentre outras questões, a execução das obras, incluindo visita in loco. Porém, diante dos atrasos verificados, foram corrigidos os rumos do controle interno. Desta forma, o objetivo do trabalho realizado no segundo semestre de 2015 pela CGU foi apresentar análise inicial dos motivos que impediram o início das obras inseridas no PNASP ou provocaram o atraso na execução dessas em relação ao cronograma inicialmente previsto. Para identificação dos problemas que impactam o andamento das obras, buscou-se identificar aquelas com a situação paralisada e não iniciadas ou com percentual de execução até 5%. Foram selecionados 54 contratos de repasse em 15 unidades federativas, que totalizaram um universo de investimento de R\$ 1.259.148.509,98, sendo R\$ 788.858.459,33 da União.

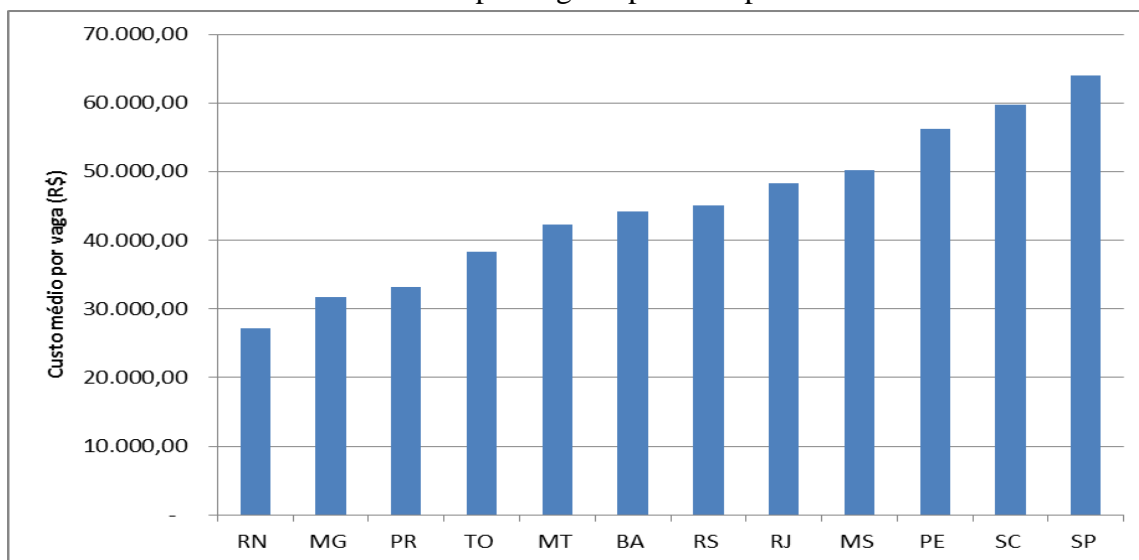
As análises realizadas identificaram os seguintes resultados:

I. Custos médios por vaga por unidade da federação

No caso dos 54 contratos analisados, observou-se uma variação significativa do custo por vaga. O custo médio ficou em R\$ 46.041,48, valor bem superior ao limite repassado pela União, de R\$ 30.000,00, conforme definido na Portaria DEPEN-MJ nº 522/2011. Isso implica que as unidades com custos por vaga superiores a R\$ 30.000 terão seu provimento com recursos dos próprios estados.



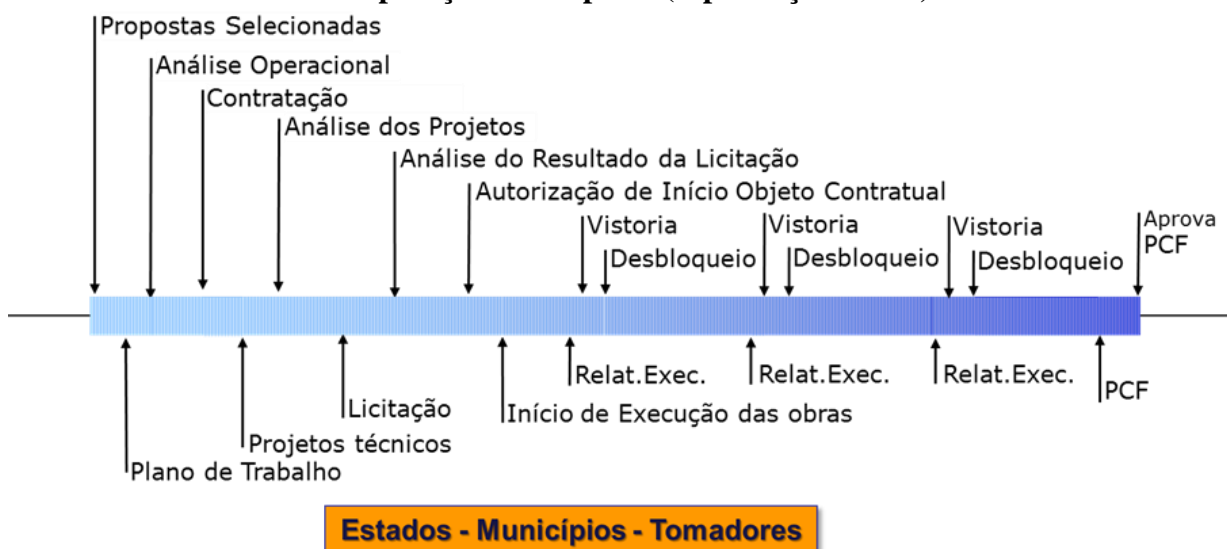
Custo médio por vaga implantada por UF.



II. Prazo excessivo entre a assinatura do contrato de repasse e autorização para o início da obra

Na fase inicial do processo, a proposta é apresentada pelo Estado com toda a documentação administrativa e técnica. Uma vez assinado o contrato de repasse, a Unidade da Federação tem o prazo de 180 dias para adjudicação do certame. Concluído o processo licitatório, a CAIXA, após análise e aprovação dos preços contratados, autoriza o início da obra. Por fim, o estado emite a ordem de serviço para execução dos trabalhos e o termo de recebimento definitivo da obra ao seu final.

Ciclo das Operações de Repasse (reprodução Caixa)



Fonte: Caixa Econômica Federal

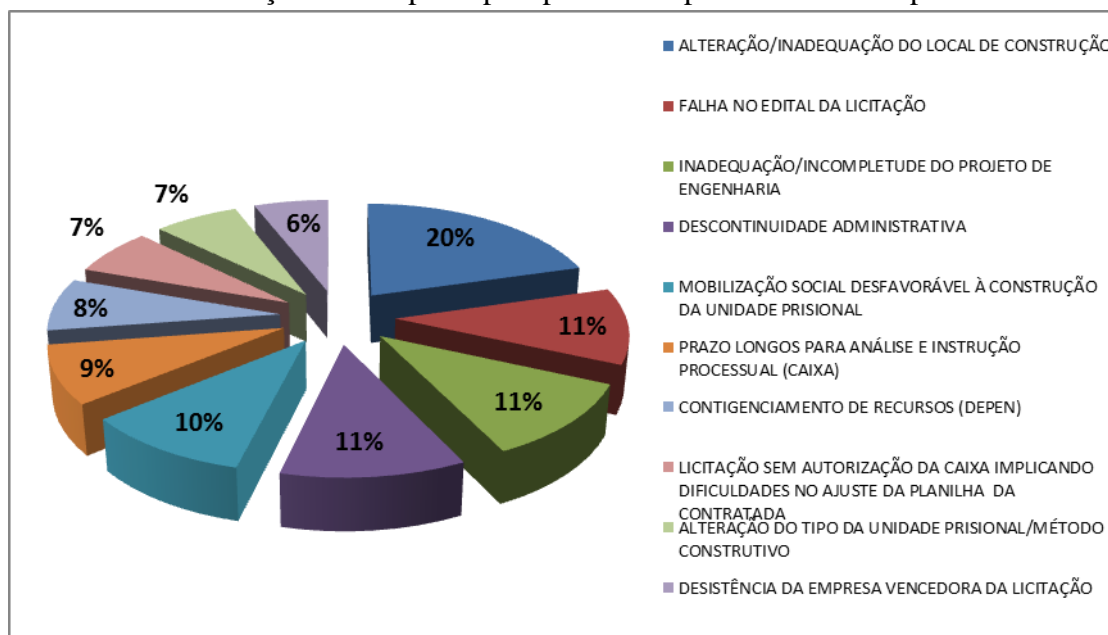
O prazo médio observado entre a assinatura do contrato e a autorização de início da obra foi de 603 dias (20 meses). Segundo o histórico de operações da Caixa, a duração média entre as etapas de contratação e autorização de início das obras descentralizadas com recursos do Orçamento Geral da União – OGU é de 426,3 dias (14,2 meses).



III. Problemas identificados nos contratos de repasse

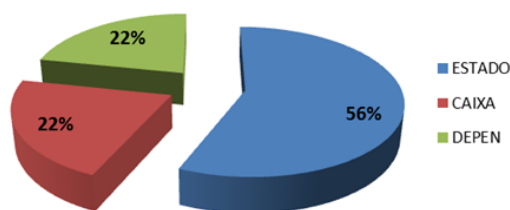
O fato de existir um elevado lapso temporal entre a assinatura do contrato e a autorização para o início da obra motivou a necessidade de um olhar mais detalhado nas informações repassadas pela Caixa, estados e construtores, obtidas por meio dos formulários de pesquisa. Foram identificados 20 problemas, dos quais destacam-se: Alteração/inadequação do local de construção (terreno) das unidades prisionais; Descontinuidade administrativa dos estados, que leva à sub-rogação dos contratos de repasse; Inadequação/incompletude do projeto de engenharia, necessitando de alterações, adequações ou correções; Falhas no edital da licitação, sobretudo em São Paulo, que motivaram a atuação do Tribunal de Contas Estadual.

Distribuição dos 10 principais problemas por contrato de repasse



IV. Repartição das responsabilidades

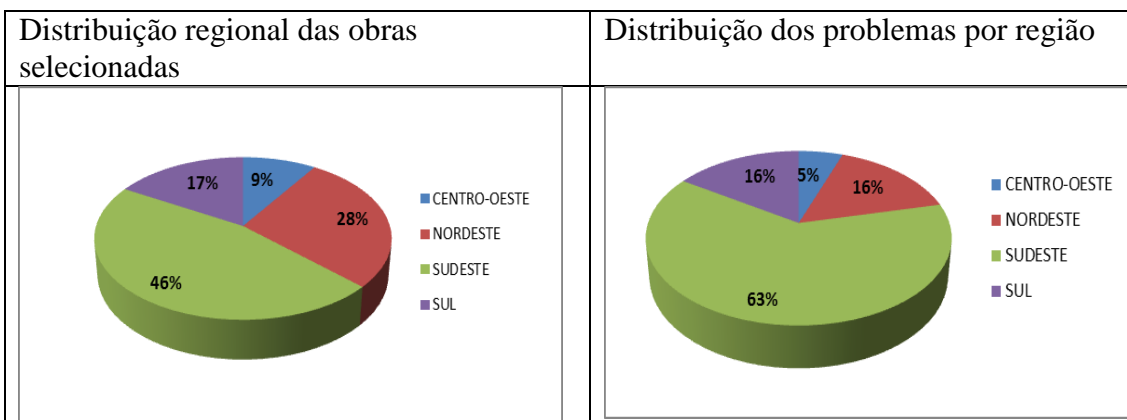
Do rol de problemas identificados, ficou evidente que os estados da Federação são mais frequentemente os responsáveis por esses entraves, com a parcela de 56% dos problemas, enquanto a Caixa e o DEPEN-MJ totalizam 22% cada um.



V. Distribuição dos problemas por região

Considerando a amostra de estudo de 54 contratos de repasse, a região sudeste concentra 46% dos investimentos do PNASP, da ordem de R\$ 745 milhões. Essa maior alocação de recursos financeiros também é acompanhada pela maior incidência dos problemas identificados nos contratos da amostra, conforme se verifica a partir dos gráficos:





Como resultado foram propostas algumas recomendações ao DEPEN para o enfrentamento dos principais problemas identificados, a saber:

1) Alteração/inadequação do local de construção:

a) reavaliação das regras do programa para fazer constar as condições de aceitabilidade técnica do terreno em que será implantada a unidade prisional, a exemplo de declividade mínima, inexistência de rocha, etc.

b) realização de visita da equipe técnica da Caixa para inspeção do local de construção anteriormente ao início da análise técnica do projeto ofertado.

2) Inadequação/incompletude do projeto de engenharia:

a) avaliar a viabilidade de contratação dos projetos complementares pela própria União, tendo em vista que a medida de disponibilização dos projetos de referência não foi suficiente para o êxito do programa;

b) avaliar, com base nas informações recebidas dos entes federados, a necessidade de revisão/melhoramento dos projetos de referência do DEPEN.

3) Existência de falhas nos editais de licitação: avaliar a viabilidade de elaboração de editais padrão para contratação da execução de obras levando em conta as diversas tipologias de unidade prisionais (cadeia pública, penitenciária, etc.); e

4) Mobilização social desfavorável à construção das unidades prisionais: avaliar a possibilidade de alocação de recursos financeiros para que os estados realizem, junto aos municípios receptores das unidades, ações sociais de conscientização sobre o potencial de indução da economia local que a implantação de uma unidade prisional pode gerar em uma pequena comunidade.

O DEPEN já sinalizou a adoção de algumas medidas, a saber:

- Está avaliando a possibilidade de implantação de novas regras de aceitabilidade técnica do terreno destinado à obra de construção de estabelecimentos prisionais para aprovação da proposta, com possibilidade de realização de inspeção do terreno pelos técnicos da CEF e do DEPEN.
- Está avaliando a possibilidade de realizar contratação, por região do país, dos projetos iniciais (estudo de sondagem, terraplenagem, implantação, fundação), com o propósito de incrementar o apoio técnico por parte do Governo Federal.
- Está avaliando a necessidade de revisão/melhoramento dos projetos-referência de Cadeia Pública elaborados pelo DEPEN.

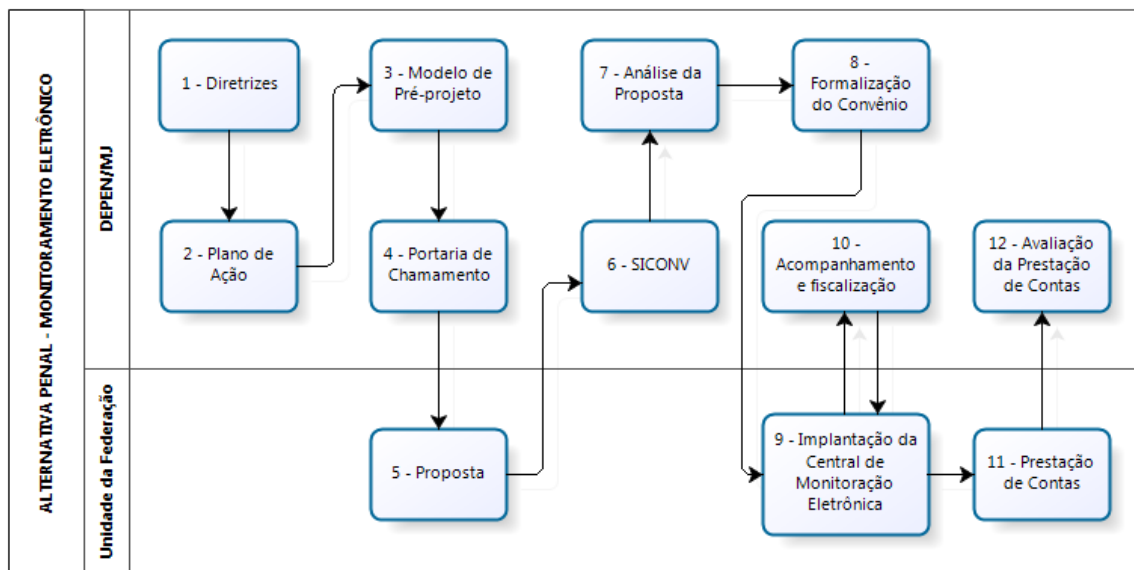


- Está avaliando a possibilidade de realizar cursos de capacitação voltados à elaboração de editais de licitações para servidores estaduais.
- Está avaliando novas estratégias para conscientização dos municípios, citando como exemplo a Prefeitura de São Cristóvão, que destacou, no 2º Seminário de Engenharia e Arquitetura Prisional, realizado em 2015, a importância do estabelecimento prisional como indutor da economia local.

Penas Alternativas – Monitoramento Eletrônico

Tendo em vista o atraso nas obras do PNASP, a CGU optou por realizar um trabalho de Avaliação dos Resultados da Gestão sobre a execução de penas alternativas por meio de monitoração eletrônica, de modo a complementar o Acompanhamento do PNASP. Ou seja, como as ações de construção não tem entregado as vagas pretendidas, no tempo planejado, recai sobre as alternativas penais uma possível saída, ou reforço, para a redução do déficit carcerário.

Para tanto, foi selecionado o macroprocesso denominado “*Fomentar a implantação de estruturas de alternativas penais*”. Uma das principais ações deste macroprocesso é a normatização do Sistema Nacional de Alternativas Penais. Para incentivar a utilização dos mecanismos desse instituto, o órgão transfere recursos voluntariamente para a implantação de centrais de alternativas penais nos Estados, conforme fluxograma resumido apresentado a seguir:



A partir das diretrizes estabelecidas para a política pública de alternativas penais, é elaborado Plano de Ação para atender à demanda, e em seguida modelo de pré-projeto passível de financiamento pela União para em seguida elaborar e publicar a Portaria de chamamento contendo os critérios de financiamento da Ação de Governo. Os Estados proponentes inserem as propostas no SICONV para análise e, se for o caso, aprovação do DEPEN. Após formalizado o convênio, tem-se sua execução de fato, de competência da Unidade da Federação contemplada com o financiamento. É nessa fase que se constitui a implementação do objeto pactuado, com a implantação da Central de Monitoração Eletrônica. Durante a fase de execução o DEPEN tem a atribuição de acompanhar o convênio. A última etapa consiste na Avaliação da Prestação de Contas.

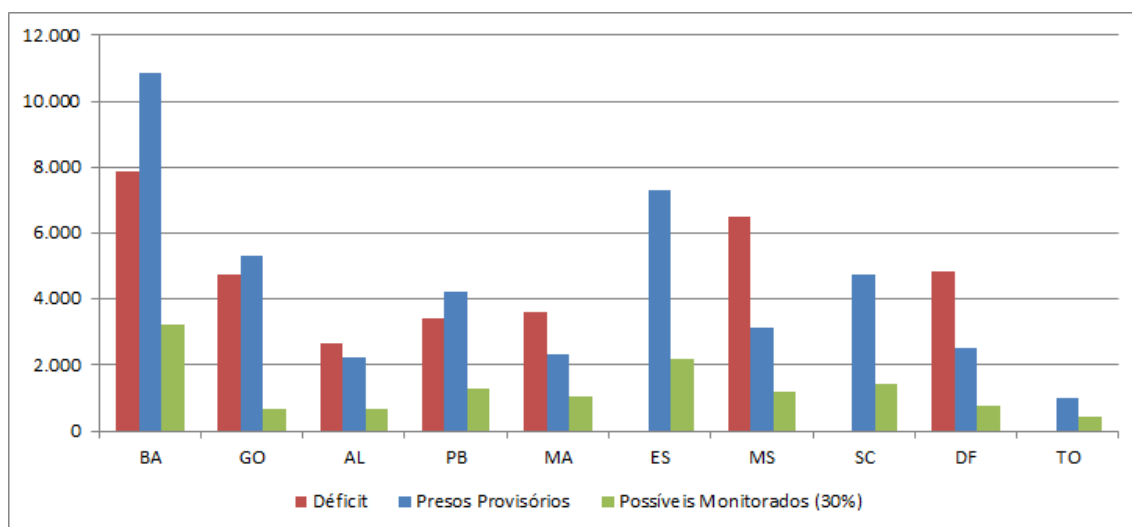


As análises realizadas identificaram os seguintes resultados:

A abordagem adotada pela CGU objetivou responder a diversas questões de auditoria, das quais destacam-se as seguintes:

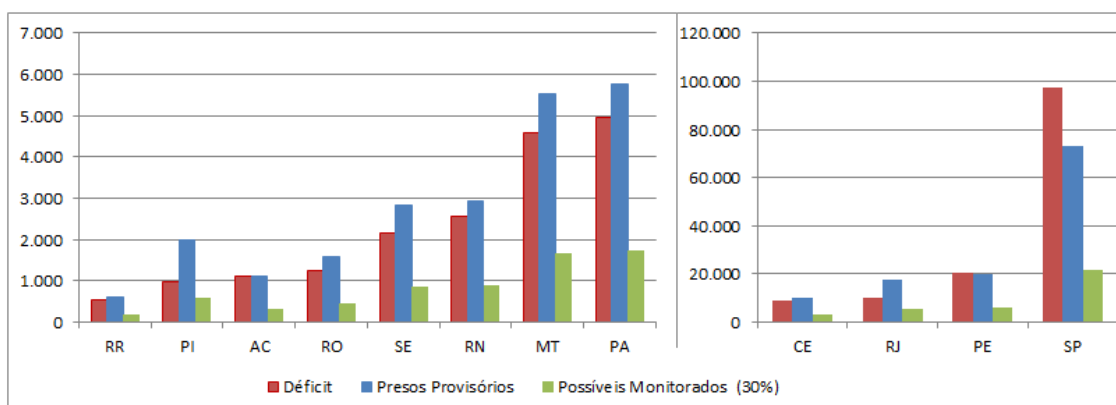
I. Os convênios que o DEPEN firmou para atendimento da demanda por monitoramento com tornozeleira eletrônica possuem como objetivo/meta a redução do déficit carcerário?

Nos anos de 2013 e 2014 o DEPEN firmou convênios com dez unidades da federação, no valor total de R\$ 12.425.935,00, para monitoração de 2.000 pessoas. Os Projetos Básicos (Planos de Trabalho) de cada convênio justificam a demanda pela monitoração eletrônica como ferramenta para reduzir o déficit carcerário, tendo como público alvo os presos provisórios do sistema penitenciário:



Fonte: Projetos Básicos dos convênios (ES, SC e TO não informaram o déficit carcerário).

No exercício de 2015 o DEPEN firmou parceria com mais doze unidades da federação, no valor de R\$ 27.125.319,52, para monitoramento de 2.801 pessoas.



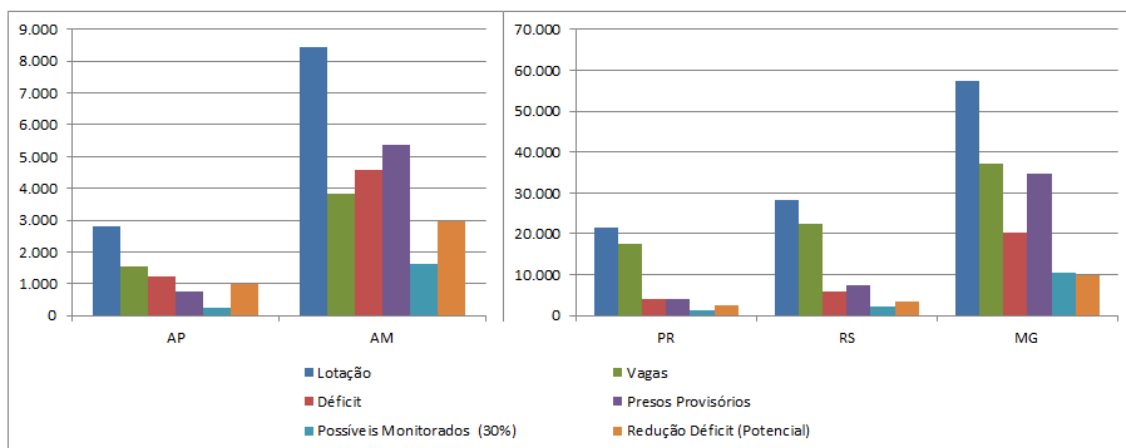
Fonte: Infopen (Referência 12/2013)

Da análise efetuada nos Planos de Trabalho dos convênios verificou-se que a redução do déficit é questão central nas propostas dos Estados da Federação.



II. O DEPEN tem controle suficiente sobre o quantitativo de beneficiados com o monitoramento eletrônico estimado nas transferências firmadas, de forma a verificar se há convergência com a política pública fomentada?

Do lado da demanda, o DEPEN já dispõe de informações norteadoras da estratégia de desencarceramento por meio do monitoramento eletrônico. Os dados gerais, como lotação do sistema penitenciário, vagas disponíveis, déficit carcerário e presos provisórios são contemplados no Infopen. Os cinco estados que ainda não assinaram convênios para implantação das centrais de monitoramento eletrônico apresentam a seguinte situação carcerária:



Fonte: Infopen (Referência 12/2013)

Com a implantação do Sisdepen o Órgão terá informações mais detalhadas para subsídio das ações financiadas.

Quanto aos convênios que estão em execução, o DEPEN dispõe dos dados fornecidos pelos Estados, principalmente dos relatórios de execução dispostos no SICONV. Cita-se como exemplo o Estado do Maranhão que, em 2015, monitorou, em média, 150 usuários mensalmente. Já o Mato Grosso do Sul tem utilizado somente 12 tornozeleiras. Tendo em vista que estes dados são repassados pelos Estados, o controle de sua autenticidade seria possível mediante ações de fiscalização. Outra possibilidade seria incluir, no Sisdepen, funcionalidade capaz de registrar os usuários monitorados em cada UF, por meio da interoperabilidade deste sistema com os estaduais.

III. O Estado implantou e utiliza o sistema de monitoramento com tornozeleira eletrônica?

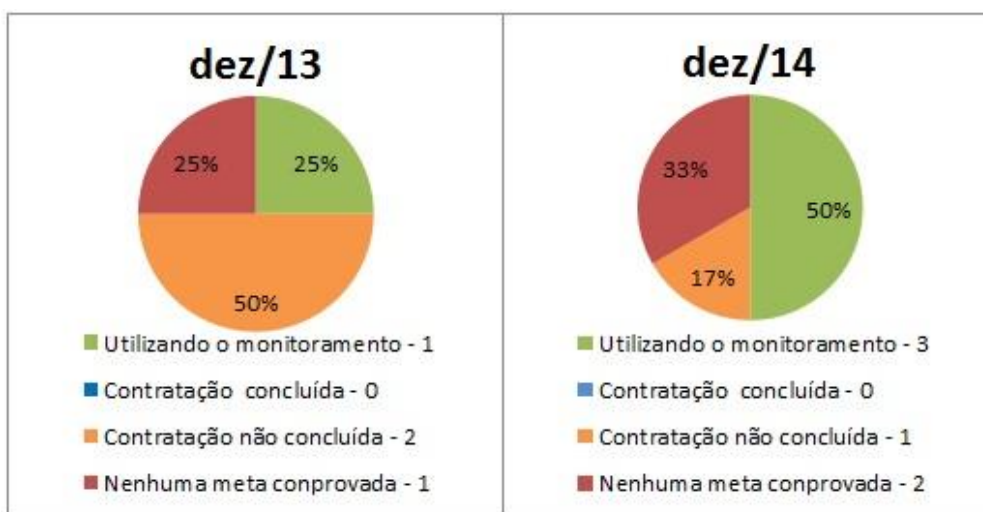
A execução dos convênios firmados encontra-se com atrasos consideráveis. Poucos convenentes implantaram o sistema de monitoramento proposto e, portanto, na maioria dos casos, ainda não há utilização do objeto pactuado, apesar de alguns já terem ultrapassado dois anos de execução da parceria.

A seguir apresenta-se um panorama geral dos dez convênios firmados em 2013 e 2014, conforme os relatórios de monitoramento presentes no SICONV, elaborados pelos próprios convenentes, e as notas técnicas de avaliação do concedente, bem como informações complementares obtidas junto ao DEPEN:



UF	Nº Convênio SICONV	Início de Vigência	Fim de Vigência	Observação
BA	795173/2013	31/12/2013	28/02/2017	Já existe espaço destinado ao Centro de Monitoração, assim como servidores selecionados, mas ainda não licitou o serviço.
GO	795221/2013	31/12/2013	26/01/2017	Embora em funcionamento, o Estado está com problemas no que concerne ao contrato.
AL	795321/2013	31/12/2013	12/01/2017	O estado ainda não concluiu a licitação.
PB	795326/2013	30/12/2013	04/02/2017	O estado não comprovou a execução de nenhuma etapa, apenas aderiu a uma Ata de Registro de Preços para contratar a empresa de monitoração.
MA	801339/2014	24/04/2014	13/05/2017	O estado já está utilizando o monitoramento.
ES	811951/2014	29/12/2014	27/01/2018	Informações desatualizadas no SICONV. Indicativos de atraso.
MS	811953/2014	29/12/2014	02/02/2018	O estado já está utilizando o monitoramento.
SC	812101/2014	29/12/2014	26/01/2018	A licitação ainda não foi concluída.
DF	812110/2014	31/12/2014	27/01/2018	Não executou nenhuma meta até março de 2016.
TO	813246/2014	30/12/2014	15/01/2018	Está utilizando o monitoramento, mas seu relatório não foi aprovado porque diverge do pactuado.

Como se observa os convênios firmados em dezembro de 2013 são os mais atrasados. Destes, apenas Goiás demonstra estar utilizando o monitoramento, o qual teve início em outubro de 2015. Cabe observar que nos Planos de Trabalho propostos, os convênios foram planejados para três anos de vigência, sendo um para cumprimento das etapas preparatórias, inclusive a contratação, e os dois restantes para o efetivo monitoramento. Neste sentido, os únicos que se encontram, em princípio, dentro do prazo, são os convênios assinados em dezembro de 2014 e que teriam iniciado o monitoramento no início de 2016, quais sejam: Maranhão, Mato Grosso do Sul e Tocantins, sendo que este último não teve seu relatório de monitoramento trimestral aprovado e o concedente vê a necessidade de realizar visita ao Estado para reunião técnica sobre o funcionamento da central de monitoramento implantada. Portanto, com estes dados, teríamos apenas 30% dos dez convênios com execução dentro do prazo. Ao se distribuir os grupos de convênios firmados em 2013 e 2014 segundo o estágio de execução, em quatro etapas distintas, tem-se a seguinte situação:



IV. O sistema implantado tem produzido resultados satisfatórios no que se refere à redução do déficit penitenciário em cada Unidade da federação?

Tendo em vista o estágio de execução dos 22 convênios assinados nos anos de 2013 e 2014, bem como serem ainda recentes os de 2015, ainda não é possível aferir a satisfatoriedade da implantação do sistema de monitoramento frente à redução do déficit penitenciário, uma vez que serão necessárias ações de controle específicas nas unidades da federação na medida em que se evoluam as execuções dos objetos. O que se tem até o presente momento é a expectativa, baseada no potencial identificado nos Planos de Trabalho, de que a ferramenta pode apresentar impactos positivos, de forma auxiliar, no desafio de reduzir o déficit carcerário brasileiro.

De qualquer forma, tendo em vista que a ferramenta está restrita aos presos provisórios, e além disso, a apenas uma parcela deste grupo, não abrangendo os presos do regime fechado, o déficit carcerário não será solucionado sem a construção de vagas. Acrescenta-se ainda que, além do déficit quantitativo, há também o déficit qualitativo das vagas existentes no sistema penitenciário, as quais, em determinadas situações, necessitam ser substituídas por construções mais “adequadas”.

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

Para atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 147/2015, consideraram-se as seguintes questões de auditoria:

Considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora de contas (UPC), as peças:

- I - Rol de responsáveis,
- II - Relatório de gestão, e
- 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 estão em conformidade com as normas e orientações?

Estão disponibilizadas, no sistema de prestação de contas (e-contas) do TCU, as peças do Processo de Prestação de Contas do DEPEN relacionadas a seguir:

- I - Rol de responsáveis,
- I - 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, que incluem:
 - Relatório de Correição;
 - Declarações de integridade.

Da análise efetuada nas referidas peças foram identificadas as seguintes ocorrências:

- a) Inconsistências no Rol de Responsáveis registrado no sistema e-contas;
- b) Ausência de assinatura nas declarações de integridade;
- c) Declaração de integridade dos dados no SIASG e no SICONV em nome do dirigente máximo da Unidade.



Os apontamentos foram apresentados à Unidade, por meio da Nota de Auditoria nº 201600115/01, de 30 de maio de 2016. O DEPEN procedeu às correções sugeridas pelo controle interno, efetuando as devidas alterações no sistema e-contas quanto ao Rol de Responsáveis. Em relação às Declarações, a Unidade encaminhou os novos documentos à CGU, mas não conseguiu substituir os arquivos no e-contas por causa do tamanho.

Em relação ao Relatório de Gestão foram identificadas algumas falhas, entretanto, tendo em vista que não causam distorção na declaração da gestão da UPC, não houve necessidade de solicitar alteração da peça no sistema e-contas. Consta registro específico neste relatório de auditoria apresentando detalhadamente as considerações da Unidade acerca das falhas apontadas.

2.3 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A avaliação da gestão de compras e contratações do DEPEN para o exercício de 2015, conforme definido com o TCU, restringiu-se a análise sobre a regularidade das contratações de produtos controlados pelo Exército e a observância das disposições da Instrução Normativa SLTI nº 5/2014, que dispõe sobre realização da pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Em relação às aquisições de produtos controlados, a análise buscou avaliar o cumprimento, por parte do Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN, do Regulamento para Fiscalização de Produtos Controlados (R-105), aprovado pelo Decreto nº 3.665, de 20/11/2000, quando da realização de licitação ou aquisição direta destes produtos, bem como averiguar a *“presença nos autos de Relatórios Técnicos Experimentais (Retex), memoriais descritivos do produto certificado, e certificados (CR) emitidos pelo Exército, de modo a possibilitar verificar as especificações técnicas do produto autorizado a comercializar, sua compatibilidade com as especificações do edital/contrato e se a empresa está de fato autorizada a comercializar o produto licitado”* (Ata de reunião TCU/CGU).

Impende registrar que não foram identificadas aquisições de material controlado pelo Exército, por meio de inexigibilidade de licitação. Assim, foram selecionados 03 processos licitatórios, na modalidade Pregão Eletrônico, para a averiguação do escopo. Quais sejam:

- Proc. nº 08016.002153/2015-19 – Pregão eletrônico nº 23/2015 – Objeto: Aquisição de armamentos; – Empresa adjudicada: Imbel Indústria de Material Bélico do Brasil – Valor do Contrato: R\$ 3.315.701,65

- Proc. 08016.002190/2015-27 – Pregão Eletrônico nº 26/2015 – Objeto: Aquisição de munição e granadas menos letais. – Empresa adjudicada: Condor S/A Indústria Química – Valor do Contrato: R\$ 1.093.275,45.

- Proc. nº 08016.004814/2015-41 - Pregão Eletrônico nº 24/2015 – Aquisição de coletes balísticos – Empresas adjudicadas: Glagio do Brasil Ltda e Inbraterrestre Indústria e Comércio de Materiais de Segurança – Valor Total contratado: R\$ 2.262,432,00 (sendo R\$ 1.766.700,00 e R\$ 495.732,00, respectivamente).



As análises efetuadas nos três processos levaram à conclusão pelo atendimento do Regulamento para Fiscalização de Produtos Controlados (R-105), aprovado pelo Decreto nº 3.665, de 20/11/2000.

Quanto às pesquisas de preços, a análise buscou averiguar o cumprimento, por parte do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, das determinações constantes da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos para a realização de pesquisas de preço nas aquisições de bens e contratação de serviços em geral.

Em relação ao tema, o TCU se pronunciou especificamente para o Ministério da Justiça, por meio do Acórdão nº 1445/2015, Ata 21 – Plenário, com os seguintes termos:

“9.3. dar ciência ao Ministério da Justiça de que:

9.3.1. no âmbito do Pregão Eletrônico 28/2014, constatou-se que o orçamento estimado foi elaborado com base tão somente em consulta a fornecedores, contrariando jurisprudência do TCU no sentido de que, na elaboração de orçamento na fase de planejamento da contratação de bens e serviços, bem como quando da demonstração da vantagem de eventual prorrogação de contrato de serviço contínuo, devem ser utilizadas fontes diversificadas, a fim de dar maior segurança no que diz respeito aos valores a serem adjudicados;

9.3.2. para fim de orçamentação nas licitações de bens e serviços, devem ser priorizados os parâmetros previstos nos incisos I e III do art. 2º da IN SLTI/MPOG 5/2014, quais sejam, “Portal de Compras Governamentais” e “contratações similares de outros entes públicos”, em detrimento dos parâmetros contidos nos incisos II e IV daquele mesmo art. 2º, isto é, “pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo” e “pesquisa com os fornecedores”, cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à autora da representação, ao Ministério da Justiça e à SLTI/MPOG;”

Para tanto, foram selecionados para análise os seguintes processos:

Licitação	Processo	Objeto	Valor anual
PE nº 05/2015	08016.000383/2015-43	Serviço de fornecimento de refeições	5.716.382,26
PE nº 06/2015	08016.013092/2014-34	Aquisição de materiais de consumo	Reg. de Preços
PE nº 07/2015	08016.009287/2014-80	Serviços de manutenção em veículos	128.383,33
PE nº 09/2015	08016.010173/2013-00	Aquisição de medicamentos	Reg. de Preços
PE nº 12/2015	08016.002110/2014-52	Serviços de manut. nos aparelhos de ar	65.380,00
PE nº 15/2015	08016.031132/2014-20	Serviços de manutenção predial	1.060.322,68
PE nº 19/2015	08016.025638/2014-08	Serviços de transp.. rodoviário de carga	Reg. de Preços
PE nº 20/2015	08016.002448/2015-95	Serviços de copeiragem/garçom	99.874,08
PE nº 23/2015	08016.002153/2015-19	Aquisição de armamento	4.752.055,00
PE nº 24/2015	08016.004814/2015-41	Aquisição de coletes balísticos	550.488,00
PE nº 26/2015	08016.002190/2015-27	Aquisição de munições e granadas	1.093.275,45

Assim, excluído o processo 08016.000383/2015-43, que trata do Pregão Eletrônico nº 05/2015, no qual se constatou a ausência de três propostas válidas, a falta de avaliação



crítica dos preços ofertados nas pesquisas e significativa distorção entre preços pesquisados e preços efetivamente praticados na licitação, conforme registrado no item 2.1.1.1 dos achados de auditoria, concluiu-se que, para os demais processos, foram observadas as disposições da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014, e as determinações do TCU.

2.4 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Para atendimento a este item, considerou-se a seguinte questão de auditoria:

Caso existam determinações/recomendações do TCU à UPC (Unidade Prestadora de Contas), que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento, as mesmas foram atendidas?

Verificou-se que o Acórdão nº 8923/2015 – 2ª Câmara - TCU, no seu item 9.12, determinou à SFC/CGU que se manifeste acerca da situação dos processos de tomadas de contas especiais do DEPEN, em especial de 29 (vinte e nove) convênios especificados no Acórdão. Desses, verificou-se que 04 (quatro) tomadas de contas especiais já se encontram julgadas pelo TCU. Outros 10 (dez) processos foram analisados pela CGU e encaminhados ao TCU, aguardando julgamento pela mencionada Corte de Contas. Quanto aos demais, a Unidade, apresentou informações atualizadas, consignadas em registro específico deste relatório, na parte dos Achados de Auditoria.

No que tange ao cumprimento, por parte do DEPEN, do item 9.11.3, qual seja, “condicione a celebração de novos convênios e instrumentos congêneres à efetiva redução do estoque de processos pendentes de aprovação e de conclusão dos procedimentos de instauração de tomada de contas especial”, verificou-se que a Unidade tem empreendido esforços para reduzir a quantidade de prestações de contas em análise. De 2011 a 2015 o DEPEN reduziu em mais de 20% seu passivo, num movimento de queda constante. Neste sentido, é importante que a Unidade se mantenha nesta trajetória, com o objetivo último de zerar seu estoque.

2.5 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Com base nas informações registradas no Sistema Monitor, que trata do monitoramento do Plano de Providências Permanente, as quantidades de recomendações pendentes de atendimento no exercício de 2015 estão representadas no quadro a seguir:

Ano de referência	Recomendações pendentes
2007	33
2008	3
2009	8
2010	1
2011	2
2012	1
2013	3
2014	6
Total Geral	57

Fonte: Relatório de Gestão e Plano de Providências Permanente.



Dentre as recomendações ainda pendente destacam-se aquelas do exercício de 2007, pois elas se referem aos resultados de análise de Convênios para construção de unidades prisionais no estado da Paraíba.

2.6 Avaliação do CGU/PAD

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

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

Verificou-se a existência de 12 processos administrativos disciplinares/sindicâncias instauradas no exercício de 2015 que não haviam recebido o devido registro no Sistema CGU-PAD, dentro de um universo de 23 processos, o que representa um percentual de 52%.

Ressalte-se que houve reincidência da falha, haja vista que a impropriedade já havia sido objeto de constatação, por conta dos trabalhos de auditoria anual de contas referentes aos exercícios de 2012, 2013 e 2014, não obstante constatar uma redução percentual, se comparados ao exercício de 2014, onde foi identificado que, aproximadamente, 90% do total de 35 processos estavam pendentes de registro.

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

2.7 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

O escopo do presente trabalho abordou, resumidamente, os seguintes tópicos:

- Existência de planejamentos estratégico, tático e operacional;
- Regularidade de declarações de inexigibilidade para produtos controlados;
- Observância da IN SLTI 5/2014 na pesquisa de preços;
- Resultados do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, incluindo alternativas penais.

Como resultado das análises verificou-se que:

- O DEPEN não possui Planejamento Estratégico próprio, figurando como participante do Planejamento do Ministério da Justiça.
- O Órgão não contratou material controlado por meio de inexigibilidade, mas sim pregão eletrônico, e está atendendo ao regulamento disposto na legislação.
- Tem atendido às disposições da IN SLTI/MPOG nº 05/2014 para a pesquisa de preços. Encontrou-se problemas em apenas 1 dos 11 processos selecionados.



- O PNASP encontra-se com a maioria das obras com execução abaixo de 10%, algumas delas paralisadas. O prazo entre a assinatura do Contrato de Repasse e o início da obra é grande, em média 20 meses, e as causas chegaram a 20 tipologias diferentes. Na mesma linha, os convênios firmados para implantação de centrais de monitoramento eletrônico, medida auxiliar na redução do déficit carcerário, encontram-se com execução atrasada.

As recomendações cabíveis foram apresentadas aos gestores da UPC, que já tem tomado medidas no sentido de corrigir ou aprimorar as questões apontadas, as quais serão acompanhadas na etapa de monitoramento.

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria

Brasília/DF.

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



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Planejamento Estratégico da Unidade

Fato

Para atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 147/2015, consideraram-se as seguintes questões de auditoria:

- a) Qual estágio de implantação e funcionamento do planejamento estratégico tático e operacional no âmbito do DEPEN/MJ?
- b) Qual o Arcabouço normativo da gestão estratégica corporativa do DEPEN/MJ (Portaria/Organograma)?
- c) Os treinamentos e as divulgações das peças técnicas resultantes da gestão da estratégia corporativa do DEPEN/MJ são efetivos em: i) promover o envolvimento e o engajamento dos servidores com o alcance dos objetivos estratégicos? ii) promover o alinhamento das unidades envolvidas com os objetivos estratégicos? iii) subsidiar a tomada de decisões da alta direção?
- d) Há mapeamento dos processos e controles de trabalho e dos riscos a ele associados? e) Há monitoramento com análise crítica sobre os resultados alcançados?

As análises realizadas evidenciaram que, segundo o Relatório de gestão do DEPEN - exercício de 2014, o Planejamento estratégico foi implantado em 2011, elaborado pela alta administração do órgão, com participação de Diretores, Coordenadores-gerais e Coordenadores no final do exercício, durante o seminário de planejamento. O planejamento organizacional foi pautado no seguinte referencial: missão; visão e valores; desdobramento em objetivos, iniciativas e metas. Foi utilizada a metodologia Balanced ScoreCard - BSC para a definição dos objetivos estratégicos e sua posterior divisão em iniciativas e metas, sendo elaborado um mapa estratégico com objetivos estratégicos do DEPEN no período entre 2011 a 2014.

Já o Relatório de gestão do exercício de 2015, trouxe o objetivo estratégico específico do DEPEN, dentre os 17 objetivos do mapa estratégico elaborado pela Secretaria executiva-MJ, válido para todas as Unidades do Ministério, a saber: *Promover sistema penal justo e que viabilize a reintegração social*. Embora o DEPEN seja diretamente responsável, a execução é feita por meio de projetos e ações conjuntas com outras instituições, tais como: Ministério da Educação, com vistas a ampliar a participação de pessoas presas em atividades educacionais e laborais; Ministério da Saúde, com intuito de aumentar a cobertura da atenção básica à saúde da população do sistema prisional. Além disso, o DEPEN atua com a execução de projetos e ações que visam modernizar e qualificar os estabelecimentos prisionais, bem como ampliar a aplicação de alternativas penais.

Estruturação e arcabouço normativo do Planejamento Estratégico

O Planejamento Estratégico do DEPEN é liderado pela Assessoria de Projetos no âmbito do Gabinete da Direção Geral do Departamento, instituída por meio da Portaria nº 173,



de 18 de junho de 2013. A Assessoria de Projetos é responsável pela orientação e suporte, que permite às áreas específicas desenvolver suas iniciativas estratégicas de forma tecnicamente eficiente e eficaz, sendo responsável pelo fornecimento de informações relativas ao andamento das iniciativas estratégicas ao Diretor-Geral. Dentre as atribuições da Assessoria de Projetos, destacam-se as seguintes: gerenciar e apoiar o processo de planejamento estratégico do DEPEN; definir indicadores de desempenho para avaliação de resultados; padronizar os procedimentos de gestão de projetos; emitir relatórios; capacitar e auxiliar os colaboradores do DEPEN/MJ envolvidos na execução das iniciativas estratégicas.

Foi questionada a atual situação do Planejamento estratégico, tático e operacional e sua vinculação com as competências legais do DEPEN, com foco tanto no mapeamento dos processos de trabalho e dos riscos a ele associados, divulgação e efetividade.

Em resposta, o DEPEN informou, por meio do Ofício nº 21/2016/COFIPLAC/DIREX/DEPEN-MJ, de 08 de abril de 2016, a Portaria nº 1.885, de 2 de julho de 2014, que instituiu o processo de elaboração do planejamento estratégico do MJ, pela Secretaria Executiva do Ministério ao longo de 2015. O Planejamento Estratégico do MJ 2015-2019, aprovado por meio da Portaria nº 1.500, de 16 de setembro de 2015, foi construído em conjunto com todas as unidades do MJ, cumprindo-se as etapas de análise ambiental e formulação da estratégia; desdobramentos; e monitoramento da gestão estratégica. Foram realizadas as seguintes análises: i) do ambiente externo; ii) do ambiente interno, a partir da identificação das principais entregas pelo órgão à sociedade e respectivos macroprocessos relacionados (Cadeia de Valor); iii) dos ambientes interno e externo em conjunto, utilizando-se a Matriz SWOT (*strengths; weaknesses; opportunities; threats* - ferramenta para análise de cenário). Na etapa de desdobramento da estratégia, foi elaborado o Mapa Estratégico, contendo seus objetivos estratégicos, que representam os resultados a serem alcançados pela organização no horizonte de tempo planejado (2015 a 2019). Os objetivos estratégicos foram desdobrados em indicadores estratégicos, e respectivas metas.

No âmbito do DEPEN, como já visto, dentre os 17 objetivos estratégicos estabelecidos para as Unidades do MJ como um todo, o objetivo de *promover sistema penal justo e que viabilize a reintegração social* tem como foco 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. Os indicadores e respectivas metas foram assim definidos: *Oferta de Atividades Educacionais para as pessoas privadas de liberdade*, com meta de 160 mil até 2019; *Cobertura de atenção básica à saúde das pessoas privadas de liberdade*, com meta de 100% até 2019; *Pessoas privadas de liberdade envolvidas em atividades laborais*, com meta de 180 mil até 2019; *Qualificação dos estabelecimentos prisionais*, com meta de 120 estabelecimentos até 2019; e *Taxa de encarceramento*, cuja finalidade é de promover a redução do número de pessoas presas, e cuja meta é de 270 por 100.000 habitantes. Há ainda objetivos compartilhados com outras Unidades do MJ, como, por exemplo, *“Aperfeiçoar o diálogo intersetorial nos temas afetos ao Ministério da Justiça; Promover eficiência e eficácia dos instrumentos de parceria em apoio à execução de políticas públicas; e Aprimorar mecanismos de produção e disseminação do conhecimento, gestão e preservação da memória nacional.”*

Divulgação e efetividade do Planejamento Estratégico

Segundo informações da Unidade, foram propostos painéis de contribuição, documentos que evidenciam o alinhamento da unidade, em termos de objetivos e de iniciativas setoriais, com o planejamento do MJ. Nos meses de novembro e dezembro de 2015 foram realizados pontos de controle semanais de acompanhamento dos projetos estratégicos, e



reuniões mensais de *status report*, dedicadas à apresentação contextualizada dos indicadores e dos aspectos da gestão que interferem diretamente na consecução dos objetivos estratégicos, subsidiados pela coleta sistemática de informações junto aos órgãos. Os líderes e equipes dos projetos estratégicos do DEPEN e das demais Unidades foram capacitados na utilização de uma ferramenta de gestão de projetos em software utilizado no âmbito do Ministério – denominada *Projetos.MJ*.

Com o intuito de alcançar as entregas e os objetivos previstos nesses projetos, os Gabinetes do DEPEN, do Ministro e Secretaria-Executiva acompanham semanalmente o status da carteira de projetos estratégicos como um todo e aprofundam a discussão daqueles considerados prioritários.

Quanto à efetividade, uma vez que o arcabouço normativo, a sistemática de execução e as capacitações estão atreladas à proposta no âmbito Ministerial, elaborada pela Secretaria Executiva - SE, a avaliação igualmente se vincula ao que foi informado pela SE. Segundo o Ofício nº 199/SE/MJ, com metodologia e ferramentas próprias, as áreas têm conseguido um acompanhamento próximo e suficientemente detalhado sobre o desempenho das atividades em curso, possibilitando tomadas de decisão conscientes sobre os rumos das políticas e eventuais necessidades de correção. Tais pontos são discutidos semanalmente nas reuniões de Ponto de Controle.

Conclusão

Verifica-se que o Planejamento Estratégico do MJ vem ocorrendo de forma gradativa, com necessidade, segundo informado, do envolvimento da alta liderança, dos titulares e dos pontos focais de todas as unidades. Os produtos obtidos têm sido difundidos e executados, ainda que de forma embrionária, no órgão.

Quanto aos resultados, destaca-se que, embora órgão tenha envidado esforços para incorporar os instrumentos de gestão do planejamento ora construídos no Departamento, as mudanças na alta direção no âmbito do MJ têm prejudicado a consolidação do plano. Tal fato, ao mesmo tempo em que conclama uma necessária afirmação e fortalecimento da construção do plano estratégico, não permite, por outro lado, uma sequência dos trabalhos sem ruídos e eventuais ajustes, o que compromete a avaliação qualitativa dos resultados da implementação do Planejamento Estratégico.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

2.1.1 FORMALIZAÇÃO LEGAL

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Pesquisa de preços com distorções superiores a 72% do valor efetivamente contratado, podendo contribuir para potencializar um possível dano ao Erário

Fato

Trata-se da análise do processo nº 08016.000383/2015-43, referente ao Pregão Eletrônico nº 05/2015 para contratação de empresas especializadas na preparação e fornecimento de refeições, incluindo a entrega, para os presos reclusos nas Penitenciárias Federais em Porto Velho/RO, Campo Grande/MS, Catanduva/PR e Mossoró/RN.



Em atenção aos termos do Acórdão TCU nº 1445/2015 – Plenário, informa-se que a Unidade utilizou o parâmetro “pesquisa com os fornecedores” previsto no inciso IV do art. 2º da IN SLTI/MPOG nº 05/2014.

Para fins de pesquisa de preço, consta do processo Mapa de Preços com cotação de apenas três propostas de preços (fls. 208/211). Foram solicitadas cotação de 23 empresas, contudo, somente as empresas Fênix - Cascavel/PR; APL Comércio - Campo Grande/MS; e Churrascaria e Peixaria Paraibana-Mossoró/RN atenderam ao chamamento de oferta de preços. Ou seja, não consta pesquisa de preços com empresas sediadas em Porto Velho/RO ou região. Assim, Empresas consultadas ofertaram preços para todas as 04 penitenciárias.

Quando da realização da licitação, averiguou-se uma grande distorção dos valores cotados na pesquisa de preço, representando mais de 70% do valor efetivamente contratado, evidenciando a falta de avaliação crítica dos valores pesquisados. Vejamos:

Item	Empresa	Valor contratado
01 Penitenciária Federal em Porto Velho/RO	R M P Romero – EPP	1.584.400,00
02 Penitenciária Federal em Campo Grande/MS	APL Comércio e Serviço	1.264.148,10
03 Penitenciária Federal em Catanduvas/PR	Bruno B. Bandolin	1.535.060,10
04 Penitenciária Federal em Mossoró/RN	M.J. da C. Silva	1.332.774,06

Item	Valor médio pesquisado	Valor contratado	% de diferença
01 Penitenciária Federal em Porto Velho/RO	2.328.166,60	1.584.400,00	46,94%
02 Penitenciária Federal em Campo Grande/MS	2.484.339,40	1.264.148,10	96,52%
03 Penitenciária Federal em Catanduvas/PR	2.508.243,40	1.535.060,10	63,40%
04 Penitenciária Federal em Mossoró/RN	2.543.452,00	1.332.774,06	90,84%
Total	9.864.201,40	5.716.382,26	72,56%

Em atenção aos termos do Acórdão TCU nº 1445/2015, Ata 21 – Plenário e da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014, foram solicitadas justificativas quanto aos seguintes aspectos:

1 – a ausência de no mínimo três pesquisas válidas para cada item e de empresas sediadas na região onde os serviços seriam executados.

2 – a falta de avaliação crítica quanto aos preços cotados para fins de pesquisa de mercado, uma vez que eles apresentaram distorções superiores a 70% daqueles efetivamente cotados na licitação. Observe-se que o valor total dos serviços foi orçado, na pesquisa de preços, por R\$ 9.864.201,40 para 12 meses, e quando da licitação, foi cotada a R\$ R\$ 5.716.382,26 para 12 meses.

3 – a divergência entre os valores médios informados para a licitação, no portal www.comprasnet.gov.br, e aqueles valores encontrados pela pesquisa de preços constante do mapa comparativo (SEI 0044669) e do item 10 do Edital da licitação (SEI 0157670).

Causa

Compreensão equivocada da IN SLTI MPOG nº 5-2014 e sua aplicação e desconhecimento do teor das determinações do TCU, por meio do Acórdão TCU nº 1445/2015, Ata 21 – Plenário.

Manifestação da Unidade Examinada



Em atenção aos questionamentos apresentados na Solicitação de Auditoria nº 201600115/04, a Unidade apresentou por intermédio da Informação Nº 28/2016/COCLI/CGLOG-DEPEN/DIREX/DEPEN, os seguintes esclarecimentos:

“1. Trata-se de justificativa solicitada no documento CGU nº 201600115/04 (2226852) referente aos procedimentos adotados na pesquisa de preços e dos valores encontrados constantes no item 10 do Edital da licitação, os quais instruíram o processo 08016.000383/2015-43, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na preparação e fornecimento de refeições, incluindo a entrega, para os presos reclusos nas Penitenciárias Federais em Porto Velho/RO, Campo Grande/MS, Catanduvas/PR e Mossoró/RN.

...

5. No que se refere ao item 1, verifica-se na documentação inserida nos autos (documentos SEI 0044056 e 0044666) que a pesquisa de preços iniciou na data de 06 de janeiro de 2015; foram consultadas 26 (vinte e seis) pessoas jurídicas no âmbito nacional. Ocorre que, em que pese o esforço na obtenção de propostas, destas, apenas 03 (três) apresentaram propostas comerciais para o fornecimento de refeições para as quatro penitenciárias federais constantes no Termo de Referência (Catanduvas/PR, Campo Grande/MS, Mossoró/RN e Porto Velho/RO). Assim, não houve alternativa senão a de dar continuidade ao processo com as três propostas comerciais apresentadas pelas empresas para as 04 (quatro) regiões.

6. Cumpre informar que não foi realizada consulta ao Comprasnet (inciso I da IN MPOG nº 05/2014) e nem consultados outros contratos da administração pública (inciso III da IN MPOG nº 05/2014) porque as especificidades do Termo de Referência não permitiam a comparação com outras fontes de pesquisa. Como exemplo da peculiaridade do objeto podemos citar os quantitativos de cada refeição, o tipo de refeição, a entrega em unidades penitenciárias federais a 50 km de distância de centros urbanos - caso da Penitenciária Federal de Porto Velho/RO - ou distantes de cidades de médio/grande porte - caso de Catanduvas/PR com cerca de 10.000 habitantes, bem como a divisão dos lotes em itens e subitens. Assim, não restou outra opção senão a de elaborar o quadro de preços e se estabelecer o valor de referência a partir das propostas apresentadas.

7. No que se refere ao item 2, considerando que somente três fornecedores apresentaram proposta de preços para cada item, optou-se pela utilização da média de preço como valor de referência para os itens cotados: por exemplo, para o item 1 do lote 1, os preços apresentados pelos fornecedores foram: R\$ 7,00, R\$ 5,10 e R\$ 3,30; não havia como confirmar se era o terceiro preço o praticado abaixo do valor de mercado ou o primeiro preço o praticado acima do valor de mercado. Por este motivo optou-se como parâmetro de análise a média dos valores obtidos sem a eliminação de um ou outro valor na sua composição; esta mesma análise foi utilizada na composição da média de preços dos demais itens. Não sendo possível a comparação com outros contratos da administração pública, não foi possível avaliar quais preços poderiam ser excessivamente elevados ou inexequíveis. Além disso, foi considerado também o risco de o pregão resultar deserto caso se considerasse o menor preço obtido, já que não havia como comparar os valores apresentados com outros resultantes de outros contratos.

8. No que se refere ao item 3, da reanálise dos documentos que instruíram o processo, verificou-se divergências nos valores apresentados na Ata do Pregão e os encontrados no mapa comparativo de preços e do item 10 do Edital da licitação, pelos seguintes motivos:

a) Item 6: houve erro material quando no lançamento da média do valor unitário total, o que refletiu no valor total mensal e no valor total anual, resultando no lançamento a menor de R\$ 152.288,40 (cento e cinquenta e dois mil, duzentos e oitenta e oito reais e



quarenta centavos) no quadro de preços; desta forma, os valores corretos que deveriam estar constando na planilha seriam:

- para o valor médio unitário total estimado: R\$ 7,41 (sete reais e quarenta e um centavos);

- para o valor médio total mensal estimado: R\$ 18.450,90 (dezoito mil, quatrocentos e cinquenta reais e noventa centavos);

- para o valor médio total anual estimado: R\$ 221.410,80 (duzentos e vinte e um mil, quatrocentos e dez reais e oitenta centavos).

Este último foi exatamente o valor constante no item 10 do Edital da licitação e na Ata do Pregão, ou seja, em que pese haver o erro material no quadro de preços, o valor correto foi apresentado quando da publicação do Edital da licitação, não trazendo qualquer prejuízo ao certame e nem à Administração Pública;

b) Item 15: quando do lançamento do valor médio unitário total estimado, houve um arredondamento do valor de 5,2133333333 por se tratar de uma dízima periódica, para R\$ 5,21 (cinco reais e vinte e um centavos). Este arredondamento não foi considerado na média total mensal e na média total anual, o que fez surgir a diferença de R\$ 199,20 (cento e noventa e nove reais e vinte centavos) a maior no quadro de preços. Considerando o valor arredondado, os valores passariam a ser:

- para o valor médio total mensal estimado: R\$ 25.945,80 (vinte e cinco mil, novecentos e quarenta e cinco reais e oitenta centavos);

- para o valor médio total anual estimado: R\$ 311.349,60 (trezentos e onze mil, trezentos e quarenta e nove reais e sessenta centavos).

Este último foi exatamente o valor constante no item 10 do Edital da licitação e na Ata do Pregão, ou seja, as divergências resultantes do arredondamento dos valores não trouxeram qualquer prejuízo ao certame e nem à Administração Pública;

c) Item 22: novamente, quando do lançamento do valor médio unitário total estimado, houve um arredondamento do valor de 5,2133333333 por se tratar de uma dízima periódica, para R\$ 5,21 (cinco reais e vinte e um centavos). Este arredondamento não foi considerado na média total mensal e na média total anual, o que fez surgir a diferença de R\$ 199,20 (cento e noventa e nove reais e vinte centavos) a maior no quadro de preços. Considerando o valor arredondado, os valores passariam a ser:

- para o valor médio total mensal estimado: R\$ 25.945,80 (vinte e cinco mil, novecentos e quarenta e cinco reais e oitenta centavos);

- para o valor médio total anual estimado: R\$ 311.349,60 (trezentos e onze mil, trezentos e quarenta e nove reais e sessenta centavos).

Este último foi exatamente o valor constante no item 10 do Edital da licitação e na Ata do Pregão, ou seja, as divergências resultantes do arredondamento dos valores não trouxeram qualquer prejuízo ao certame e nem à Administração Pública;

d) Item 27: quando do lançamento do valor médio unitário total estimado, houve um arredondamento do valor de 7,406667 para R\$ 7,41 (sete reais e quarenta e um centavos). Este arredondamento não foi considerado na média total mensal; além disso, houve erro material no cálculo do valor médio total anual, resultando no lançamento a maior de R\$ 35.109,00 (trinta e cinco mil, cento e nove reais) no quadro de preços.

Desta forma, os valores corretos que deveriam estar constando na planilha seriam:

- para o valor médio total mensal estimado: R\$ 18.450,90 (dezoito mil, quatrocentos e cinquenta reais e noventa centavos);

- para o valor médio total anual estimado: R\$ 221.410,80 (duzentos e vinte e um mil, quatrocentos e dez reais e oitenta centavos).

Este último foi exatamente o valor constante no item 10 do Edital da licitação e na Ata do Pregão, ou seja, em que pese haver o erro material no quadro de preços, o



valor correto foi apresentado quando da publicação do Edital da licitação, não trazendo qualquer prejuízo ao certame e nem à Administração Pública”.

Posteriormente, em resposta ao Relatório Preliminar, a Unidade acrescentou, por intermédio o Ofício nº 89/2016/COFIPLAC/DIREX/DEPEN-MJ, o que segue:

“...

Por fim, nota-se que temos apenas uma Constatação, que gerou duas Recomendações no Relatório:

19. Recomendação 1: Realizar pesquisa de preços com vista a trazer os preços aos mais próximos daqueles efetivamente praticado no mercado, utilizando-se dos meios e ferramentas dispostos na IN SLTI MPOG nº 5-2014 e orientações do Tribunal de Contas da União, bem como, proceder a avaliação crítica das propostas apresentadas, com vistas a evitar as distorções de preços que possam comprometer a pesquisa e colocar em risco a Administração. Recomendação 2: recomenda-se, ainda, que a Unidade realize pesquisa de preços distintas para cada uma das 4 penitenciárias, buscando trazer a participação de empresas localizadas nas regiões e com vistas a aproveitar as peculiaridades do mercado.

20. Observa-se que a Constatação se referiu apenas à pesquisa de preços vinculadas ao processo 08016.000383/2015-43. Dessa forma, entendemos que os procedimentos adotados rotineiramente pelo setor de contratação desta UPC, quando da formalização de pesquisas de mercado, são satisfatórios e obedecem os normativos afetos à matéria. Contudo, visando atender às duas Recomendações, e aprimorar os procedimentos, informamos que este DEPEN adotará as seguintes medidas:

- Observância do disposto na Instrução Normativa n° 05/2014-SLTI/MPOG;*
- Observância do disposto na Portaria nº 80/MJ, de 22 de janeiro de 2016;*
- Pesquisas Diversificadas e Regionais;*
- Consulta aos contratos firmados com outros órgãos;*
- Avaliação Crítica e Gráfica dos preços.*

21. Dessarte, entendemos que as duas Recomendações podem ser classificadas como atendidas, uma vez que já estamos executando as ações necessárias. ”

Análise do Controle Interno

Das justificativas apresentadas em relação às disposições do art. 2º, III, da IN SLTI MPOG nº 5-2014, acata-se seus termos para as questões apontadas nos itens 1 e 3.

Quanto à realização de análise crítica sobre os valores apresentados na pesquisa de preço, observa-se que a avaliação feita pela Unidade não foi capaz de averiguar os preços efetivamente praticados pelo mercado e que ficou evidenciado nas propostas da empresa vencedora do certame. A respeito deste assunto, o TCU, por meio do Acórdão TCU nº 2.463/2008 – Plenário, retrata situação similar. Vejamos:

“16.4. O gestor acrescenta ainda que a competição entre os licitantes forçou os preços a uma redução considerável em relação ao parâmetro estabelecido. Ora, aqui também não há que se considerar economia, porque a redução alegada não atingiu os menores valores ofertados na licitação (exceção ao item 3). Nesse contexto, é importante destacar que o objetivo primeiro do processo licitatório é a escolha da melhor proposta para a Administração Pública. Para o gestor médio há de se entender como melhor proposta aquela que possibilita a escolha do produto mais adequado ao menor custo possível (princípio da economicidade). A pesquisa exigida pelo decreto deve retratar exatamente este quadro, pois será o parâmetro máximo na disputa entre as empresas durante a sessão da licitação. Neste caso, especificamente identificou-se que o instrumento, que



teria a função de trazer ao certame a realidade comercial, não cumpriu o seu papel, porquanto revelou-se defeituoso e manchado pelo sobrepreço. Ainda que a disputa tenha aparentemente demonstrado uma redução nos preços adjudicados em relação ao parâmetro (pesquisa de mercado), há de se concluir que não houve negociação vantajosa para a Administração Pública, já que os parâmetros foram estabelecidos numa ordem acima dos preços praticados no mercado.

16.5. Conclui-se que a inadequação no procedimento de elaboração da pesquisa de mercado contribuiu para potencializar um possível dano ao Erário.

...

A ampla pesquisa de mercado não pode ser considerada mais um documento formal que comporá o processo, trata-se de procedimento que visa orientar o gestor na redução e otimização das despesas públicas, buscando a transparência e a efetividade na gerência da coisa pública”.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar pesquisa de preços com vista a trazer os preços aos mais próximos daqueles efetivamente praticado no mercado, utilizando-se dos meios e ferramentas dispostos na IN SLTI MPOG nº 5-2014 e orientações do Tribunal de Contas da União, bem como, proceder a avaliação crítica das propostas apresentadas, com vistas a evitar as distorções de preços que possam comprometer a pesquisa e colocar em risco a Administração.

Recomendação 2: recomenda-se, ainda, que a Unidade realize pesquisa de preços distintas para cada uma das 4 penitenciárias, buscando trazer a participação de empresas localizadas nas regiões e com vistas a aproveitar as peculiaridades do mercado.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES INTERNOS

3.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Processos administrativos disciplinares instaurados e não registrados no CGU-PAD

Fato

Ao confrontar a lista de processos do relatório emitido por meio do sistema CGU-PAD com a relação de processos administrativos disciplinares – PAD disponibilizada pela Unidade, constatou-se a existência de 12 processos administrativos disciplinares/Sindicâncias – correspondente a 52% do total (23) – instaurados no exercício de 2015 que não haviam recebido o devido registro no Sistema.

Em atenção às solicitações de esclarecimentos por parte da CGU, a Unidade apresentou, por meio do Ofício nº 15/2016/COFIPLAC/DIREX/DEPEN-MJ, as seguintes informações:

“Em atenção a solicitação de auditoria epigrafada, informo a Vossa Senhoria que os processos listados no documento estavam sendo incluídos no Sistema CGU-PAD e os que restavam a serem incluídos, também o foram, conforme determina a Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, a qual torna obrigatório o



registro no referido sistema de informações sobre procedimentos disciplinares, instaurados no âmbito dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo. De outra forma, informo que temporariamente não havia estrutura de pessoal capaz de assumir as devidas atualizações no Sistema CGU-PAD no DEPEN, situação regularizada atualmente”.

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

Segundo o disposto no §3º do art. 1º da mencionada Portaria nº 1.043, “as informações deverão ser registradas no CGU-PAD no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam”.

Diante das informações prestadas, é possível observar que a Unidade não vem cumprindo o prazo estabelecido na legislação, vez que existem diversos procedimentos disciplinares ainda não incluídos no Sistema CGU-PAD. Alega a Unidade que a inserção dos dados no CGU-PAD é impactada pela carência de pessoal no quadro da Corregedoria-Geral do Sistema Penitenciário Federal – CGSPF, que é a unidade responsável pela fiscalização das atividades funcionais e da conduta dos servidores lotados na Diretoria do Sistema Penitenciário Federal.

Ademais, verifica-se a reincidência da falha, haja vista que a impropriedade apontada já havia sido objeto de constatação, por conta dos trabalhos de auditoria anual de contas referentes aos exercícios de 2012, 2013 e 2014.

3.1.1.2 INFORMAÇÃO

Conformidade das peças do processo de contas.

Fato

Da análise efetuada nas peças do Processo de Prestação de Contas do DEPEN, dispostas no sistema de prestação de contas (e-contas) do TCU, foram identificadas as seguintes ocorrências:

- a) Inconsistências no Rol de Responsáveis registrado no sistema e-contas.
- b) Ausência de assinatura nas declarações de integridade.
- c) Declaração de integridade dos dados no SIASG e no SICONV em nome do dirigente máximo da Unidade

Os apontamentos foram apresentados à Unidade, por meio da Nota de Auditoria nº 201600115/01, de 30 de maio de 2016, com as seguintes recomendações:

- a) Retificar o Rol de Responsáveis no Sistema e-contas do TCU, procedendo às seguintes correções:
 - 01:** Informar quem exerceu a função de “*Diretor do Sistema Penitenciário Federal*” como titular, no período de 30/06/2015 a 31/12/2015.
 - 02:** Informar quem exerceu a função de “*Diretor Executivo*” como titular ou interino, nos períodos de 01/01/2015 a 05/02/2015 e de 19/03/2016 a 05/04/2015.



03: Corrigir os períodos de todos os servidores do Tipo “*Substituto*”, fazendo constar os períodos da efetiva substituição do titular no exercício da função, eliminando os registros do Rol para os casos em que não houve efetivamente a substituição.

04: Eliminar as palavras “*Substituto*” e “*Interino*” dos títulos colocados no campo “*Função gerencial*”.

05: Corrigir o campo Tipo do registro da servidora “***.353.386-***”, na função de “*Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional*”, da opção “*Titular*” para “*Substituto*”, lembrando que a palavra “*Substituto*” deve ser eliminada do título da Função, conforme solicitado no item anterior.

- b) Substituir as declarações sem assinatura, dispostas no sistema, por declarações assinadas pelos respectivos declarantes, de modo a oficializar as responsabilidades assumidas por estes.
- c) Providenciar as declarações de integridade e completude das informações sobre contratos e convênios nos sistemas estruturantes da Administração Pública Federal emitida por gestores responsáveis pelas áreas que tenham a atribuição de atualizar os dados nos respectivos sistemas, ou a declaração emitida pelo Diretor-Geral, caso seja sua opção, devidamente assinada

A Unidade informou, por meio do Ofício nº 64/2016/COFIPLAC/DIREX/DEPEN-MJ, de 10 de junho de 2016, o que segue:

“1. Em atendimento à Nota de Auditoria nº 20160115/01, comunicamos que este Departamento atendeu integralmente as Recomendações 1,2,3,4 e 5 da Constatação 01 (referente ao Rol de Responsáveis). Não foi possível gerar nenhum arquivo comprovante do procedimento, sugerimos que a CGU análise o sistema E-Contas.

2. No tocante à Constatações 02 e 03, referentes às assinaturas das Declarações, comunicamos que também atendemos às duas Recomendações, contudo não conseguimos lançar o novo arquivo no Sistema. Inicialmente foi acusado que arquivo ultrapassava o tamanho máximo de cada arquivo a ser enviado (10.000 kb). Posteriormente, começamos a trabalhar para tentar reduzir o tamanho do arquivo (conversões, várias páginas em uma mesma, etc). Reduzimos para menos de 2.000 kb; mas mesmo assim o sistema não permitiu (várias tentativas alegando: 'o arquivo excede o volume máximo de imagens estabelecido nas normas de prestação de contas do TCU'. Dessarte, acabamos por retornar o arquivo original (que não tinha assinatura e possuía menos de 300kb) para o sistema E-contas e concluir a prestação (pois nosso prazo se encerrava nesta data). Anexo segue tela com a mensagem de erro do sistema.

3. Nota-se que o fato das declarações terem sido assinadas: fez com que fosse necessário escanear as páginas, o que o arquivo em imagem, tornado-o muito mais pesado (em nosso entendimento). Assim, sugerimos que seja comunicado ao TCU a necessidade de ampliação do limite máximo de imagens/tamanho de arquivos, visando maior liberdade do gestor nas próximas prestações de conta.

4. De qualquer modo, segue anexo as Declarações assinadas pelos gestores, a fim de que esse Secretaria tome ciência do atendimento ou mesmo tente incluir as mesmas no 'momento Controle Interno', caso julguem necessário (e/ou exista espaço no Sistema para essa Secretaria).”

Da análise efetuada no Relatório de Gestão do DEPEN, incluído no sistema e-contas, foram identificadas algumas falhas, devidamente levadas ao conhecimento do Órgão, o qual apresentou, por meio do Ofício nº 40/2016/COFIPLAC/DIREX/DEPEN-MJ, de 18 de maio de 2016, as seguintes informações:



Relatório de Gestão

ELEMENTOS PRÉTEXTUAIS

a) Ausência dos seguintes itens: Lista de tabelas, quadros, gráficos e figuras, Lista de anexos e apêndices

“Acabou-se por não colocar os itens acima no momento da formatação final do Relatório. A ausência se deu pela própria sistemática do Sistema E-contas, que acaba por fragmentar o relatório, o que impede uma visão geral do todo.

Nota-se que, com essa fragmentação, quase sempre, as numerações de sumário, e demais dados de tabelas, quadros, anexos, ficam comprometidos, pois a consolidação do relatório é realizada automaticamente pelo Sistema.

De qualquer modo, acreditamos que as ausências não produzem deficiências no relatório, uma vez que existem poucos (ou nenhum) gráficos, figuras e anexos no Relatório. Além disso, os quadros e tabelas estão com títulos e inseridos nos espaços corretos. Possivelmente, a existência de listas com esses elementos poderia é produzir equívocos, já que alguns leitores poderiam realizar buscas por numeração de página que, possivelmente, estaria incorreta, tendo em vista a fragmentação dos capítulos. Ressalta-se que as divisões provocam, quase sempre (ao se realizar a aglutinação pelo sistema), erros na relação do item com o número da página.”

PLANEJAMENTO ORGANIZACIONAL E DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO E OPERACIONAL

b) O texto “2.1 Descrição sintética dos objetivos do exercício” do Planejamento Organizacional está repetido no relatório.

“Realmente houve um equívoco e o item 2.1 acabou sendo repetido no corpo do relatório. Ressaltamos que essa duplicidade não comprometeu as informações do Capítulo, pois o fato ocorreu sem calçar a supressão de outro item. Acredita-se que o engano pode ter sido provocado pela rapidez em se consolidar os dados de diferentes itens que são bastantes similares ao Capítulo Planejamento e Desempenho.”

c) A informação sobre a quantidade de imóveis de propriedade da União de responsabilidade da UJ está dentro da execução descentralizada com transferência de recursos.

“Observa-se que as informações dos imóveis estão na parte correta item 8.5, contudo apenas o quadro vinculado a este item acabou sendo replicado também na parte de execução descentralizada (contudo, o mesmo quadro também se encontra no capítulo correto). Possivelmente a duplicação deve ter ocorrido no momento de se distribuir os quadros já preenchidos dentro dos respectivos capítulos.”

d) Ausência de análise crítica do desempenho operacional da Unidade.

“Entendemos que não houve ausência de análise crítica do desempenho operacional da Unidade. Conforme se observa no final da 'pág. 89', comentamos que as informações sobre os resultados (desempenho) e monitoramento dos indicadores estariam contidos no item 2.4 do relatório, no item relativo a 'Formas e instrumentos de monitoramento da execução e resultados dos planos' (pág. 28), bem como no item 3.1.

Nota-se que preferimos colocar todas as informações vinculadas ao planejamento e desempenho operacional próximos por pertinência (envolvimento dos tema); caso contrário, teríamos um intervalo de dezenas de páginas (que falam de orçamento, transferências, etc) entre assuntos que deveriam (em nosso entendimento) ser tratados conjuntamente para facilitar o entendimento. Nota-se que o palestrante do TCU, em reunião sobre a apresentação do Sistema, comentou que o apresentador teria a liberdade para formatar as informações da



maneira mais conveniente para a Unidade, uma vez que não é dever e propósito do TCU definir padrão/redação/ordem de prestação de contas. Dessarte, acabamos 'aglutinando' alguns itens.”

RELACIONAMENTO COM A SOCIEDADE

e) No subitem Canais de acesso do cidadão não há registro de dados gerenciais e estatísticos sobre a quantidade de solicitações, reclamações, denúncias, sugestões recebidas e sobre o atendimento/encaminhamento das demandas apresentadas, analisando os resultados observados, inclusive frente a dados registrados em exercícios anteriores.

“Nota-se que este DEPEN ainda não possui uma consolidação formal de dados gerenciais e estatísticos sobre os itens citados. Os canais de acesso existem, mas necessitam de aperfeiçoamento de registro de dados. Neste exercício a Unidade tentará desenvolver esses mecanismos de registros.”

f) No item que trata da Carta de Serviços ao Cidadão não há o detalhamento do caminho de acesso a seu conteúdo em sítio eletrônico da unidade na rede mundial de computadores, conforme previsto no §4º do art. 11 do Decreto 6.932/2009.

“Conforme informado no Relatório, a Carta de Serviços é gerenciada pelo MJ, dessarte, maiores detalhes estariam no relatório da Secretária Executiva (SE) do Ministério. O caminho de acesso ao seu conteúdo é: www.justica.gov.br/Acesso/servicos-ao-cidadao-2.”

g) No item que trata da Aferição do grau de satisfação dos cidadãos o relatório não trata de possíveis resultados de pesquisa sobre a satisfação dos usuários dos serviços prestados tendo por referência os parâmetros consignados em tais instrumentos.

“Esta UPC ainda não aperfeiçoou internamente mecanismos confiáveis de resultados de pesquisa sobre a satisfação dos usuários. Ressalta-se que o próprio sistema E-Sic possui instrumentos de pesquisas sobre o atendimento e que a Ouvidoria do DEPEN está trabalhando para aprimorar os mecanismos. Os resultados vinculados à Carta ao Cidadão devem estar contidos no Relatório da SE.”

DESEMPENHO FINANCEIRO E INFORMAÇÕES CONTÁBEIS

h) Ausência do título DESEMPENHO FINANCEIRO E INFORMAÇÕES CONTÁBEIS

“A UPC acabou por esquecer de colocar o título no Capítulo. Tal equívoco foi provocado pela rapidez em se consolidar o Relatório. Como cada item/resposta foi elaborada por servidores diferentes, que se utilizavam de diferentes padronizações, houve algumas dificuldades na hora de se padronizar, numerar e intitular os diferentes itens/capítulos.”

i) No item relacionado ao Tratamento contábil da depreciação, da amortização e da exaustão de itens do patrimônio e avaliação e mensuração de ativos e passivos não há as seguintes informações solicitadas na orientação do e-Contas: “c) metodologia adotada para estimar a vida útil econômica do ativo; d) metodologia de cálculo da depreciação, amortização e exaustão; e) taxas utilizadas para os cálculos; f) metodologia adotada para realizar a avaliação e mensuração das disponibilidades, dos créditos e dívidas, dos estoques, dos investimentos, do imobilizado, do intangível e do diferido; g) O impacto da utilização dos critérios contidos nas NBC T 16.9 e NBC T 16.10 sobre o resultado apurado pela UPC no exercício.”

“Conforme informado no Relatório o DEPEN não possui gestão patrimonial própria, uma vez que somos vinculados ao MJ. Dessarte, as informações solicitadas devem estar contidas no Relatório da SE. Acredita-se que a metodologia utilizada para estimar a vida útil dos bens permanentes é o da tabela inserida na Macrofunção SIAFI 020330, item 27, observando-se o período anual



e mensal. Já a metodologia de cálculo da depreciação deve ser a de quotas constantes, conforme dispõe o item 47 da Macrofunção citada acima.”

ÁREAS ESPECIAIS DA GESTÃO

j) Ausência de análise crítica sobre os quadros apresentados na estrutura de pessoal da unidade

“A ausência de análise crítica ocorreu porque a área técnica que elaborou o quadro acreditou ser dispensável a apresentação. Contudo, segue abaixo a análise:

Os desafios impostos ao DEPEN em razão do contexto da execução prisional no Brasil e as perspectivas de enfrentamento influenciam diretamente na necessidade de especialização do quadro de pessoal. Para garantir seus resultados vários arranjos vêm sendo realizados para otimizar o capital intelectual existente nos diversos projetos e nos macroprocessos de trabalho de todas as Unidades Administrativas, inclusive o compartilhamento de servidores entre elas. Para os próximos quatro anos, tais arranjos não serão suficientes. O quadro de carreira efetiva do órgão apresenta níveis críticos de precariedade. É importante prover, no ano de 2016, os duzentos e cinquenta e oito cargos efetivos ofertado no concurso DEPEN 2015 em andamento, e ainda cinquenta por cento do total dos cargos até o final de 2017.

Os conhecidos desafios apresentados ao DEPEN em razão do cenário prisional, mormente quanto ao elevado índice de encarceramento e a necessidade de diminuição da população carcerária, meta assumida pelo Ministério da Justiça no Plano Plurianual 2016 – 2019 demonstram que será necessário especializar os quadros do DEPEN, que é multidisciplinar, mas ainda modesto em relação à determinadas competências, qualitativa e quantitativamente.

O Plano Plurianual 2016 - 2019, definido pela Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, dispõe como objetivo do Ministério da Justiça Promover sistema penal justo e que viabilize a reintegração social (Objetivo 1045). Suas metas e iniciativas indicam com clareza que fomos ousados nos compromissos assumidos, mas que os resultados são alcançáveis. Porém, para a implementação das Políticas que estão em desenvolvimento em 2016, será imprescindível investir em capital humano.

Metas

0457 - Ampliar de 86 mil para 160 mil o número de pessoas presas que participam de atividades educacionais

0459 - Ampliar a cobertura da atenção básica à saúde das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional.

045B - Aumentar de 130 mil para 250 mil o número de pessoas presas que participam de atividades laborais, incluindo a inserção laboral em cooperativas sociais.

045G - Promover a modernização e qualificação de 120 estabelecimentos prisionais com requisitos mínimos de estrutura, aparelhamento e serviços, visando a humanização do sistema penal

045J - Promover a redução do número de pessoas presas.

Iniciativas

04VY - Apoio à melhoria da gestão dos serviços penais fortalecendo a cooperação federativa.

04W0 - Aprimoramento do uso de ferramentas da tecnologia da informação e implantação do sistema previsto na Lei 12.714/2012.

04W7 - Construção da Escola Nacional de Serviços Penais e a Sede do Departamento Penitenciário Nacional.

05GR - Ampliação da aplicação de alternativas penais em substituição à privação de liberdade.



05GS - Implementação e fortalecimento da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional.
05GT - Apoio à organização e à oferta de ações afirmativas nos serviços penais para promoção da igualdade racial.
05GU - Ampliação do acesso a serviços e da promoção de direitos no sistema prisional, considerando as diversidades e o respeito aos direitos humanos.
06NF - Modernização do Sistema Penitenciário Federal.
06ST - Apoio ao fortalecimento e aperfeiçoamento do sistema penal e carcerário
06VL - Apoio aos Estados e Municípios com população superior a 15 mil habitantes para a implantação de estabelecimentos socioeducativos juvenis
06ZO - Construção de penitenciárias federais.

Projetos

Inauguração do Presídio Federal de Brasília;

Construção da sede da Unidade Central do DEPEN e ESPEN.

Sistema Nacional de Informações de Inteligência Penitenciária para a efetiva implementação da Rede Nacional de Inteligência Penitenciária (RENIPEN);

Modelo de Gestão para a Escola Nacional de Serviços Penais;

Desenvolvimento de Política Nacional de Práticas Restaurativas no Sistema Prisional;

Fortalecimento das políticas de Assistência Social no âmbito do sistema prisional;

Estruturação e fomento de política nacional de controle e participação social na Execução Penal;

Formulação mecanismos de fortalecimento das políticas educacionais no sistema prisional;

Os projetos citados apresentam os tipos de Políticas, que estão em desenvolvimento e que serão implementadas ao longo do prazo desse PPA 2016-2019.

Documentos Técnicos da Diretoria do Sistema Penitenciário Federal dão conta que para a adequada prestação dos serviços de um Presídio Federal é necessário 250 Agentes Penitenciários Federais, que laboram em regime de revezamento e expediente, em conformidade com a Lei 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.

O quadro existente hoje não comporta de maneira adequada os processos de trabalho instituídos para as rotinas dos presídios federais e ainda para a realização das escoltas penitenciárias, realizadas via aéreas e terrestres.

Hoje, o nível de lotação das Penitenciárias Federais está crítico. Em que pese cada Unidade precisar de 250 agentes penitenciários federais para funcionar, ao total, temos 922 servidores em toda a área fim (Diretoria do Sistema Penitenciário Federal e Diretoria de Políticas Penitenciárias). Ou seja, os serviços essenciais estão sendo prestados com bastante dificuldade.

Hoje temos quatro presídios federais em funcionamento, e alguns chegam a ter apenas 180 servidores (em Porto Velho, apenas 150 estão em efetivo exercício). Isso compromete severamente as ações garantidoras de direito e assistência aos presos nessas penitenciárias.

Apesar de estar em declínio, infelizmente o índice de vacâncias na carreira de Agente Penitenciário Federal acumulado de 2008 a 2015 é alto, em razão da aprovação desses servidores em cargos não acumuláveis:

2008	6
2009	25
2010	51
2011	42
2012	48
2013	34



2014	54
2015	22

Portanto, para a recomposição de parte do quadro perdido ao longo de 2008 e 2015, e para a inauguração do Presídio Federal de Brasília – DF em 2016 e seu adequado funcionamento a partir de 2017 será necessário prover em 2016 todos os 258 cargos ofertados pelo certame em andamento e 129 cargos (50% excedente), se possível por crédito suplementar, e até o final de 2017, uma nova discussão de provimento de cargos das carreiras da área penitenciária federal. Vejamos o quadro mínimo para o cargo de Agente Penitenciário Federal para alocação interna mínima adequada para o quadro do DEPEN, além das outras carreiras. Frisando que hoje temos 1.600 cargos criados:

Unidade Central do DEPEN em Brasília	115 APF
Presídio Federal em Catanduvas - PR	250 APF
Presídio Federal em Campo Grande – MS	250 APF
Presídio Federal em Mossoró – RN	250 APF
Presídio Federal em Porto Velho – RO	250 APF
Presídio Federal em Brasília – DF	250 APF
TOTAL	1365

Quadro de Comissionados Cargos em Comissão e Funções Gratificadas Nos últimos anos algumas áreas de trabalho do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) tiveram competências desenvolvidas sem a adequada contrapartida em suas estruturas organizacionais.

Para exemplificar, nos processos de área meio, citamos os macroprocessos de Gestão de Pessoas e de Suprimento de Bens (Licitações e Contratos), que desde o ano de 2009 passaram às competências do DEPEN, e hoje correspondem 70% do trabalho da Diretoria Executiva.

Na área finalística, citamos o macroprocesso de Fomento à Educação e Capacitação dos profissionais que realizam a execução penal no país, desenvolvido atualmente por meio da Escola Nacional de Serviços Penais (ESPEN) e competência legal do DEPEN, prevista na Lei de Execução Penal (Lei 7210, de 1984). Portanto, os setenta e quatro cargos comissionados existentes e as 16 funções gratificadas não atendem toda a necessidade de Divisão do trabalho e coordenação dos serviços.

Tanto nos processos de área meio quanto nos da área fim assumimos de fato funções de execução, coordenação e direção sem os respectivos cargos que as comportem.

Isso dá ensejo a precarização e sucateamento dos serviços ao longo do tempo, além de não garantir sua qualidade e desenvolvimento. A ESPEN foi criada em 2013, com atribuições e encargos, mas sem a estrutura organizacional correspondente ao imenso universo de competências que tem desempenhado.

Frisa-se que a Escola não possui nenhum cargo comissionado próprio em seu organograma. O ato de criação representou um avanço na atuação do DEPEN na Educação em Serviços Penais e comemoramos ótimos resultados a partir de parceria e articulações com diversos atores: Ministério da Educação; Universidades Federais; servidores públicos; etc. Sua atuação sempre será possível a partir dos serviços especializados de profissionais de Educação de diversas áreas e vínculos. Porém, é importante para a perenidade de suas ações e a garantia do desenvolvimento do trabalho, progressivamente, que sua estrutura possua níveis mínimos de Coordenação Formal-estrutural.

A Diretoria Executiva (DIREX) por sua vez necessita fortalecer as ações de Gestão de Pessoas por meio da especialização dos serviços de Qualidade de Vida; Desenvolvimento de Pessoal; Descrição de Cargos e salários; Benefícios.



A estrutura de hoje conta com três cargos comissionados para toda realizar toda a Gestão de Pessoas do órgão, composta de 1100 servidores, com representação em cinco Estados da Federação. Portanto, pela relevância dos resultados e pelo contexto dessas duas áreas, DIREX e EPEN, compreendemos que é necessário complementar, prioritariamente, essas duas estruturas no DEPEN com cargos comissionados (sem prejuízo de outras áreas que merecem atenção).

Entre outros aspectos, sessenta por cento dos cargos comissionados estão providos por servidores de carreira, esse número pode melhorar, mas que vem de um cenário já progressivo ao longo do tempo. Não houve um número elevado de turn over nos cargos e funções, o que consideramos positivo para a continuidade das ações.

Entre as ponderações quanto ao quadro de ocupantes de cargos comissionados ocupados por pessoas de carreira descentralizada, de outros órgãos e sem vínculo ponderamos que pela natureza híbrida do trabalho do DEPEN, responsável pela formulação, implementação e execução da política de execução penal, é salutar qualificar o quadro com servidores de diversas áreas do conhecimento, e que tenham alto grau de conhecimento e formação. O Quadro de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Analista Técnico de Políticas Sociais, carreiras descentralizadas, altamente especializadas para atuar com políticas transversais como a nossa deve ser aumentado no DEPEN; bem como são bem vindos os quadros sem vínculo que venham a contribuir com o trabalho e que sejam altamente especializados nas áreas em que atuam.”

3.2 CONTROLES EXTERNOS

3.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

3.2.1.1 INFORMAÇÃO

Determinações exaradas pelo Tribunal de Contas da União.

Fato

Cuida-se do Acórdão nº 8923/2015 – 2ª Câmara - TCU, o qual julgou o processo n.º TC 015.923/2009-4, que trata da Tomada de Contas Anual do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN/MJ), relativa ao exercício de 2008, cujo subitem 9.12 determinou à SFC/CGU que se manifeste acerca da situação dos processos de tomadas de contas especiais do mencionado órgão, em especial dos seguintes convênios:

SIAFI	CONVÊNIO	UNIDADE
425571	179/2001	São Paulo - SP
425575	180/2001	São Paulo - SP
425562	177/2001	São Paulo - SP
403765	108/2000	Rio de Janeiro - RJ
403743	106/2000	Rio de Janeiro - RJ
403766	109/2000	Rio de Janeiro - RJ
403767	110/2000	Rio de Janeiro - RJ
404940	126/2000	Rio de Janeiro - RJ
417660	065/2001	Rio de Janeiro - RJ
426698	189/2001	Rio de Janeiro - RJ
426704	190/2001	Rio de Janeiro - RJ
427198	195/2001	Rio de Janeiro - RJ
448262	003/2002	São Paulo - SP
473152	080/2002	Rio de Janeiro - RJ



487970	087/2003	Pernambuco - PE
488104	089/2003	Pernambuco - PE
517716	039/2004	São Paulo - SP
515513	052/2004	Ceará - CE
517677	044/2004	Minas Gerais - MG
515515	054/2004	Espírito Santo - ES
515516	056/2004	São Paulo - SP
380125	049/1999	Santa Catarina - SC
380126	050/1999	Paraíba - PB
393980	030/2000	Bahia - BA
397956	067/2000	Bahia - BA
483877	034/2003	Pernambuco - PE
487557	062/2003	Bahia - BA
488105	090/2003	Pernambuco - PE

Dos 29 (vinte e nove) convênios acima relacionados, verificou-se que 04 (quatro) tomadas de contas especiais já se encontram julgadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, quais sejam:

049/2009-SC (Siafi 380125) – Acórdão n.º 5002/2012 - 2ª Câmara;
044/2004-MG (Siafi 517677) – Acórdão n.º 1466/2015 - 2ª Câmara;
052/2004-CE (Siafi 515513) – Acórdão n.º 10053/2015 - 2ª Câmara; e
053/2004-DF (Siafi 515512) – Acórdão n.º 6649/2015 - 2ª Câmara.

Outros 10 (dez) processos de tomada de contas especial foram analisados pela CGU e encaminhados ao TCU, aguardando julgamento pela mencionada Corte de Contas, conforme quadro abaixo:

SIAFI	CONVÊNIO	Ano de encaminhamento da TCE
393980	030/2000 - BA	2012
397956	067/2000 - BA	2012
487557	062/2003 - BA	2012
380126	050/1999 - PB	2012
488104	089/2003 - PE	2014
483877	034/2003 - PE	2014*
488105	090/2003 - PE	2014
515515	054/2004 - ES	2014
487970	087/2003 - PE	2014
403743	106/2000 - RJ	2015

*TCE apensada ao processo de TCE do Convênio 488105, em virtude de consolidação de débitos.

Quanto aos demais, a Unidade, por meio da Informação N° 9/2016/COAPC/CGGIR/DEPEN/DIRPP/DEPEN, prestou as seguintes informações:

“(…)

4. *No que tange as 02 (duas) Tomadas de Contas Especial instauradas em desfavor da entidade privada sem fins lucrativos, Associação de Apoio ao Equilíbrio Bio-Psíquico-Social e Transcendental Humano/São Paulo, referentes aos Convênios n.º 33/2003 (Siafi 517716) e n.º 56/2004 (Siafi 515516), informamos que no ano de 2014, essas TCE's, tiveram sua instrução procedimental finalizada, a qual ensejou em consolidação dos débitos, considerando ser o mesmo responsável apurado em ambos os procedimentos instaurados perante este órgão repassador de verbas federais.*



5. Desse feito, foi confeccionada nova notificação ao responsável para que o mesmo fosse cientificado a respeito da junção das TCE's e consolidação dos débitos lhe foram imputados. Todavia, em resposta à referida comunicação, foi apresentada a este Departamento certidão de óbito do referido responsável notificado.
6. Sendo assim, a Coordenação de Prestação de Contas e Tomada de Contas Especial deste Departamento foi instada a analisar os aspectos envolvendo o falecimento do gestor e as questões relacionadas à sucessão para efeito eventual de reparação de dano ao erário. Assim sendo, relativa TCE encontra-se na Seccional Contábil deste Departamento para conclusão do relatório final e os devidos lançamentos que o procedimento requer.
7. Em relação aos 13 (treze) demais convênios componentes da listagem descrita no item 1, cientificamos que as informações a serem prestadas foram englobadas por Estado da respectiva federação em que os instrumentos foram firmados, devido apresentarem características em comum:

SÃO PAULO (SP) - Convênios n.ºs 177/2001 (Siafi n.º 425562), 179/2001 (Siafi 425571), 180/2001 (Siafi 425575) e 003/2002 (Siafi 448262).

- 7.1 Diante da existência de litígio judicial entre o Estado de São Paulo e a União/DEPEN, em trâmite no Supremo Tribunal Federal (Ação Cível Originária n.º 1082 e n.º 1257), cuja pretensão em ambas as demandas visam à declaração de inexistência da relação jurídica que obrigue o Conveniente à restituição de valores apurados pela não execução total ou parcial do objeto e/ou ausência de correção das imperfeições constatadas em relatórios de vistoria, foi solicitado à Procuradoria Geral da República – PGR, cópia dos Pareceres, em que foi emitida opinião favorável pela procedência das mencionadas ações quando da oitiva do PGR nas ações judiciais citadas.
- 7.2 Aludida solicitação se fez imprescindível à instrução desses procedimentos no intuito de auxiliar medidas administrativas cabíveis diante da controvérsia existente, uma vez que o conveniente, por orientação da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, cientificou este Departamento que a União não pode ignorar o andamento das contendas judiciais propostas e prosseguir com os procedimentos de tomadas de contas especiais.
- 7.3 Tendo em vista que se tratam de convênios que envolveram vultosas transferências voluntárias e ante a complexidade dos processos, este Departamento realizou, em março do presente ano, monitoramento in loco na sede da Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo com vistas ao novo exame da documentação relativa aos instrumentos em voga que estavam de posse do órgão parceiro. Desse feito, este órgão concedente tem por intuito formar comissão para conclusão destas TCE's tendo em vista que envolvem setoriais diversos deste Departamento (técnico, financeiro e jurídico) para adoção das medidas que se julgarem necessárias.

RIO DE JANEIRO (RJ) - Convênios n.ºs 108/2000 (Siafi 403765), 109/2000 (Siafi 403766), 110/2000 (Siafi 403767), 126/2000 (Siafi 404940), 065/2001 (Siafi 417660), 189/2001 (Siafi 426698), 190/2001 (Siafi 426704), 195/2001 (Siafi 427198) e 80/2002 (Siafi 473152)

- 7.4 Diante da complexidade que envolve o objeto pactuado de tais instrumentos conveniados, informamos que ainda se encontram em fase de reanálise, seguindo a recomendação da própria CGU, a qual ao avaliar as contas finais do Convênio n.º 106/2000 (Siafi 403743) recomendou que os processos de TCE com situações análogas às situadas com as mesmas disfunções detectadas fossem apuradas por este órgão concedente.



7.5 Desse modo, este órgão concedente adotou a postura recomendada por aquele órgão de controle interno federal, assim como, está agendado monitoramento in loco a ser realizado no presente mês de maio à Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro com vistas a ser adotada as mesmas medidas relatadas acima quanto às TCE's do Estado de São Paulo, quais sejam, a formação de comissão para conclusão destas TCE's tendo em vista que envolvem setoriais diversos deste Departamento (técnico e financeiro) para adoção das medidas que se julgarem necessárias.

8. (...) complementa-se que, além das 13 TCE's acima, ainda tramitam neste Departamento mais 16 (dezesseis) processos de tomada de contas especial.

9 Os procedimentos alusivos aos **Convênios n.ºs 017/2000 (Siafi 394667), 086/2000 (Siafi 400439), 096/2000 (Siafi 401723), 112/2000 (Siafi 403769), 008/2011 (Siafi 413563), 009/2001 (Siafi 413565) e 022/2001 (Siafi 414365)**, pertencentes ao Estado da Paraíba, apresentaram irregularidades passíveis de potencial dano ao erário público, as quais estão sendo reanalisadas após manifestação dessa Controladoria acerca das justificativas apresentadas pela Secretaria de Estado da Cidadania e Administração Penitenciária do Estado da Paraíba ante as irregularidades apontadas nos Relatórios de Ação de Controle nº 00214.000028/2006-35, 00214.000231/2006-10, 00214.000018/2006-08 e 00190.016343/2007-81, elaborados por esse órgão de controle pertinentes aos Convênios em comento.

10. Por fim, temos a informar que 09 (nove) procedimentos de Tomada de Contas Especial presentes neste Departamento se encontram instaurados sob a égide do Decreto nº 7.568/2011, o qual à época demandou aos órgãos e entidades da administração pública federal avaliarem a regularidade da execução dos convênios com entidades privadas sem fins lucrativos.

11. As entidades privadas sem fins lucrativos que firmaram convênio com este Departamento não adotaram as medidas necessárias ao saneamento das irregularidades constatadas ou ao ressarcimento do valor de eventual dano apurado, o dirigente máximo desse órgão federal instaurou, de imediato, tomada de contas especial.

12. Desse modo, as TCE's encontram-se instauradas, todavia, com suas instruções inacabadas haja vista este Departamento estar em constante tratativa com essas entidades privadas com vistas à regularização das pendências apuradas, conforme demonstrado abaixo:

Convênio/ Termo de Parceria	Interessado	Objeto
14/2004 - DF	Centro de Referência, Intervenção e Pesquisa em Reinserção Social de Internos e Egressos do Sistema Penal	Projeto "Pé na Estrada"
22/2004 - RJ	People's Palace Projects do Brasil	Projeto "Direitos Humanos em Cena"
39/2004 - SP	Instituto Latino-Americano das Nações Unidas	Projeto "Levantamento nacional sobre aplicação e execução de penas alternativas"
28/2005 - ES	Fundação Educacional Antônio Dadalto	Projeto "Cooperação dos partícipes na execução do projeto de Instalação da vara de penas alternativas de Vitória"
31/2006 - GO	Fundação Universitária de Apoio Integral ao Ser - FUNSER	Projeto "Curso de Formação Específica em Gestão do Sistema Prisional"
41/2007-RS	Conselho da Comunidade na Execução Penal do Município de Santa Maria/RS	Projeto "Arte Livre: Marcando o Futuro"



43/2009-RS	<i>Instituto Somos - Comunicação, Saúde e Sexualidade</i>	<i>Projeto “ELOS - Ampliação e qualificação das trocas sociais entre as pessoas em cumprimento de Penas e Medidas Alternativas e as entidades parceiras da Vara de Execuções de Penas e Medidas Alternativas”</i>
01/2008-SC	<i>Instituto Brasileiro Santa Catarina - IBRASC</i>	<i>Projeto “Assistência à Saúde dos Presos Custodiados na Penitenciária Federal em Catanduvas”</i>
02/2008-SC		<i>Projeto “Projeto Assistência à Saúde dos Presos Custodiados na Penitenciária Federal em Campo Grande”</i>

No que tange ao cumprimento, por parte do DEPEN, do item 9.11.3, qual seja, “condicione a celebração de novos convênios e instrumentos congêneres à efetiva redução do estoque de processos pendentes de aprovação e de conclusão dos procedimentos de instauração de tomada de contas especial”, verificou-se que a Unidade tem empreendido esforços para reduzir a quantidade de prestações de contas em análise, conforme quadro demonstrativo dos últimos 5 (cinco) exercícios:

Exercício	2015	2014	2013	2012	2011
Quantidade de Transferências vencidas	125	153	158	177	155
Quantidade de Prestações de Contas aprovadas no exercício	25	44	41	51	29
Quantidade de Prestações de Contas em análise (passivo no final do exercício)	100	109	117	126	126
Quantidade de Prestação de Contas com prazo para análise esgotado sem sua conclusão	100	109	117	126	126
Quantidade de Transferências com Prazo de Prestação de Contas esgotado sem seu envio	2	1	2	0	2

Fonte: Relatório de Gestão 2015

Conforme se observa, nos últimos exercícios o DEPEN tem reduzido o estoque de suas contas vencidas, passando de um passivo 126 em 2011 para 100 em 2015, o que representa uma redução superior a 20% no período. Observa-se também que o quantitativo decresceu todos os quatro últimos exercícios, indicando um movimento constante. Neste sentido, é importante que a Unidade se mantenha nesta trajetória, com o objetivo último de zerar seu estoque.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201600115

Unidade Auditada: Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN

Ministério supervisor: Ministério da Justiça

Município (UF): Brasília/DF

Exercício: 2015

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2015 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, para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificadonexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Pesquisa de preços com distorções superiores a 72% do valor efetivamente contratado, podendo contribuir para potencializar um possível dano ao Erário. (item 2.1.1.1)

4. Além da referida constatação, consignou-se nesse relatório de auditoria anual de contas síntese de trabalho junto à Unidade que teve por objetivo apresentar, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, análise inicial dos motivos que impediram o início das obras inseridas no Programa ou provocaram o atraso na execução dessas em relação ao cronograma inicialmente previsto. Nesse sentido destaca-se os problemas relacionados à inadequação do local de construção e dos projetos complementares de engenharia.

5. Para as referidas situações, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

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

Brasília (DF), 03 de agosto de 2016.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria e anexos, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

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



Parecer de Dirigente do Controle Interno

Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201600115

Unidade Auditada: Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN

Ministério Supervisor: Ministério da Justiça

Município/UF: Brasília/DF

Exercício: 2015

Autoridade Supervisora: Alexandre de Moraes – Ministro de Estado da Justiça e Cidadania

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015, da Unidade acima referida, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

No escopo do trabalho de Auditoria foram contemplados aspectos sobre a verificação dos resultados do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional - PNASP, incluindo alternativas penais; além da avaliação sobre a existência de planejamentos estratégico, tático e operacional; observância da IN SLTI 5/2014 na pesquisa de preços e regularidade de declarações de inexigibilidade para produtos controlados pelo Exército.

No que tange à avaliação da ação de governo, o DEPEN/MJ executa as políticas públicas ligadas ao Programa 2070 - Segurança Pública com Cidadania. As principais realizações da Unidade no exercício de 2015 correspondem à continuidade dos projetos firmados nos exercícios anteriores com as Unidades da Federação por meio do PNASP, cuja meta é a construção de 45 mil vagas no sistema prisional, com investimento de cerca de R\$ 1 bilhão. Em complemento às ações de construção, foram reforçadas, em 2015, as ações de alternativas penais.

Em relação à gestão do DEPEN/MJ para apoio às Unidades da Federação na redução do déficit carcerário constatou-se que o PNASP se encontra com a maioria das obras com execução abaixo de 10%, algumas delas paralisadas. O prazo entre a assinatura do Contrato de Repasse e o início da obra é grande, em média 20 meses, e as causas detectadas indicaram diversas tipologias, dentre as quais se destacam problemas relacionados à inadequação do local de construção e dos projetos complementares de engenharia. Na mesma linha, os convênios firmados para implantação de centrais de monitoramento eletrônico, medida auxiliar na redução do déficit carcerário, encontram-se com execução atrasada.

As principais recomendações apresentadas ao DEPEN para melhoria da gestão finalística vão no sentido de reavaliar as regras do PNASP com vistas a aprovação de projetos com locais de construção mais adequados, considerando a possibilidade de realização de visita técnica prévia; bem como avaliar a viabilidade do Órgão federal atuar também em ações que hoje são de competência dos Estados, a exemplo de contratação de projetos complementares, elaboração de editais padrão para as obras e alocação de recursos para ações de conscientização nos municípios.

Em relação à área de gestão administrativa, verificou-se que o DEPEN não possui Planejamento Estratégico próprio, figurando como participante do Planejamento do Ministério da Justiça. Mais especificamente, no que tange a áreas de compras, registra-se que não houve aquisição de material controlado por meio de inexigibilidade e quanto às pesquisas de preços avaliadas em 11 processos identificou-se, de modo geral, aderência às disposições da IN SLTI/MPOG nº 05/2014, salvo um processo em que se constatou a ausência de três propostas válidas e de avaliação crítica suficiente dos preços ofertados nas pesquisas e significativa distorção entre preços pesquisados e preços efetivamente praticados na licitação.

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, 03 de agosto de 2016.

Diretor de Auditoria da Área Social