Unidade Auditada: DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL - DEPEN
Exercício: 2013
Processo: 08616.006778/2014-79
Município: Brasília - DF
Relatório nº: 201406815
UCI Executora: SFC/DSSEG - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Justiça e Segurança Pública

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201406815, 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, consolidando as informações sobre a gestão da CEF/DEPEN e do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 03/04/2014 a 16/05/2014, 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.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em **19/11/2013**, entre SFC/DSSEG - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Justiça e Segurança Pública e a Secex/Defesa – Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública, foram efetuadas as seguintes análises, com a atenção voltada para a gestão de transferências:

a) 1 (avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade jurisdicionada, da conformidade das peças exigidas nos incisos I e II do art. 13 da IN TCU 63/2010 com as normas que regem a elaboração de tais peças);

b) 2 (avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA como de responsabilidade da UJ auditada, dos objetivos estabelecidos no plano estratégico, da execução física e financeira das ações da LOA vinculadas a programas temáticos, identificando as causas de insucessos no desempenho da gestão);

c) 5 (avaliação da gestão das transferências concedidas mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres); e

d) 11 (avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela unidade jurisdicionada com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos).

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6º da Decisão Normativa TCU nº 132/2013, os seguintes temas não foram objeto de exame: item 3 (indicadores), item 4 (gestão de pessoas), item 6 (avaliação da gestão de compras e contratações), item 7 (passivos), item 8 (gestão de TI), item 9 (patrimônio imobiliário) e item 10 (renúncias).

Ressalte-se que a definição do presente escopo para os trabalhos de Contas/2013 fundamenta-se pelo contido no Art. 14 da Resolução TCU nº 234/2010, o qual estabelece: "*As unidades técnicas devem, em até sessenta dias da publicação da decisão normativa prevista em IN do TCU, reunir-se com as unidades do órgão de controle interno respectivo para definir o escopo de atuação do TCU e do órgão de controle interno na auditoria de gestão do exercício a que a norma se referir.*".

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência? (ii) As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 127/2013, da DN TCU nº 132/2013 e da Portaria-TCU nº 175/2013?

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

A partir dos exames referentes ao Processo nº 08616.006778/2014-79 concluiu-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2013. Além disso, as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 127/2013, da DN TCU nº 132/2013 e da Portaria-TCU nº 175/2013.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, no que tange a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos alcançados pela Unidade no exercício de 2013, formulou-se as seguintes questões de auditoria: (i) Os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas ou pactuadas para o exercício, foram cumpridos? (ii) A relação Finalidade da Ação x Objeto do Gasto apresenta coerência? (iii) Os controles internos administrativos relacionados à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão são suficientes?

Para a verificação das questões de auditoria definidas, foi utilizada como estratégia metodológica a análise documental sobre a execução da ação de maior materialidade da Unidade Jurisdicionada. Trata-se da Ação 20UH: Reestruturação e Modernização do Sistema Criminal e Penitenciário, na qual foi realizada 83,77% da execução orçamentária da Unidade, e que é concretizada pela implementação de ações que apoiem, fomentem e promovam a melhoria dos sistemas prisionais estaduais. Esta ação está inserida no Objetivo 0831 do Plano Plurianual 2012-2015 (Programa 2070) – Reestruturar e modernizar o sistema criminal e penitenciário, por meio da garantia do cumprimento digno e seguro da pena, objetivando o retorno do cidadão à sociedade, a redução da reiteração criminosa, a aplicação de medidas alternativas à prisão e o combate ao crime organizado – e com a Iniciativa 03E9 - Apoiar os sistemas prisionais estaduais pela implementação de ações de redução do déficit de vagas e de modernização do sistema criminal e penitenciário.

Além disso, foram incorporados os resultados das auditorias (inseridas no âmbito do Acompanhamento Permanente da Gestão) realizadas em 2013.

Nesse contexto, o resultado dos exames evidenciou a seguinte situação (meta financeira e meta física):

UO 30907 – Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN				
Programa: 2070 - Segurança Pública com Cidadania				
Ação		Meta Financeira		
	Fixação (Dotação) (R$)	**Execução (Empenhada) (R$)**	**Liquidada (R$)**	**Liquidada/ Empenhada (%)**
20UH - Reestruturação e Modernização do Sistema Criminal e Penitenciário	310.156.500,00	279.350.064,33	12.623.658,88	4,52%
	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho:		Providências Adotadas:	
	Estágios da despesa pública, Contingenciamento orçamentário, problemas em projetos dos Estados, a inadimplência (irregularidades) dos Entes.		Empenhos emitidos quando da disponibilização dos recursos. O DEPEN obteve 1ª colocação geral no âmbito do Ministério da Justiça, considerando o total (em percentual) da execução orçamentária das despesas.	

Fonte: Siafi Gerencial

UO 30907 – Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN				
Programa: 2070 - Segurança Pública com Cidadania				
Ação	Meta Física			
	Descrição	**Previsão**	**Execução**	**Execução/Previsão (%)**
20UH - Reestruturação e Modernização do Sistema Criminal e Penitenciário	Iniciativa Apoiada	93	90	96,77%
	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho		Providências Adotadas	
	-		-	

Fonte: SIOP

Por meio da análise dos quadros acima percebe-se que a execução financeira da ação 20UH, segundo o critério da despesa liquidada, atingiu 4,52% de sua previsão. Já quanto à meta física, alcançou 96,77%.

A análise detalhada desse descompasso, bem como seu reflexo, encontra-se na Constatação 1.1.2.1 deste relatório. O estudo desse fato abordou as características da execução financeira da Unidade, de sua execução física e suas correlações, bem como os impactos sobre as metas definidas no Plano Plurianual.

De forma resumida, a baixa execução financeira foi explicada pelos contingenciamentos orçamentários e pela natureza das atividades do DEPEN, que na sua maioria são

executadas por meio de Transferências Voluntárias, mais especificamente por Contrato de Repasse (83,13% do orçamento destinado à Ação 20UH). Devido a este último fator, a liquidação das despesas empenhadas sujeita-se à realização, executada pelos Entes Federados, de procedimento licitatório para construção de presídios e à execução das obras.

Quanto à meta física, há uma grande diversidade entre as iniciativas apoiadas as quais se apresentam em diferentes graus de complexidade e de custos. Por exemplo, a realização de um Treinamento em Armamento e Tiro é contabilizado juntamente com Propostas para Construção de Presídios. Dessa forma, o número absoluto do indicador da meta física da Ação não indica se haverá redução do déficit carcerário ou modernização do sistema, por isso não permite avaliar a eficácia da gestão ou sua contribuição para o alcance dos Objetivos do PPA.

Ainda sobre a meta física, ressalta-se que o cômputo das Iniciativas Apoiadas para construção de presídios ocorre quando da celebração do Contrato de Repasse com a Unidade da Federação. Dessa forma, a meta pode ser alcançada sem que despesa alguma tenha sido liquidada e nenhuma vaga carcerária tenha sido efetivamente criada.

Por isso, o eventual sucesso na implementação da Ação 20UH conduz à conclusão equivocada de que serão alcançadas as metas *Redução do déficit carcerário em 8%*, *Aumento do número de presídios femininos* e *Apoio no mínimo de 20% das vagas geradas* estabelecidas para o Objetivo 0831 no Plano Plurianual. Assim, conclui-se que há uma inconsistência no indicador da meta física desta Ação Orçamentária, já que seu sucesso não necessariamente implicará no alcance das metas do Objetivo 0831. Reforça este entendimento o fato de que de 2011 a 2013 o DEPEN considera criadas 46.218 vagas, conforme quadro 3.2.2 do Relatório de Gestão, entretanto, neste período foram entregues 7.537 vagas, conforme item 3.2.3.2 - Análise situacional - do mesmo relatório.

Devido aos fatos expostos, foi recomendado no registro 1.1.2.1 do presente relatório a divisão dos itens que compõem a Ação Orçamentária 20UH, em mais de uma ação, a fim que os resultados possam ser correlatos a iniciativas de mesma natureza. Ainda sobre a mesma Ação foi recomendado que a meta física da ação que cuida da criação de vagas em presídios seja mensurada pela entrega efetiva das vagas, e não pela celebração de contratos ou empenhos emitidos.

É importante se observar que esta recomendação reflete uma deficiência do sistema penitenciário brasileiro, baseado em competências complementares que no conjunto de suas ações, não obstante os esforços empreendidos pelo DEPEN/MJ, não tem apresentado efetividade, tendo em vista que o déficit carcerário tem aumentado, passando de 197.976 unidades em dezembro de 2010 (índice de referência do PPA) para 229.264 em dezembro de 2012 (último dado publicado no site do MJ), representando um aumento de 15% em dois anos.

Quanto à Finalidade da Ação x Objeto do Gasto, tem-se que houve coerência nesta relação, pois as principais despesas da Unidade foram relacionadas com a Construção de Centros de Detenção, conforme detalhado abaixo:

Notas de Empenho	UG Emitente	Favorecido	Valor das Notas de Empenho emitidas (R$)

2013NE800019, 800047 e 800049	200321 – Caixa Econômica	Secretaria de Estado de Segurança Pública -DF	50.732.211,00
Objeto: Construção dos Centros de Detenção Provisória CDP1, CDP2, CDP3 e CDP4 no Setor C, Complexo Penitenciário da Papuda, totalizando 3.200 vagas.			
Notas de Empenho	**UG Emitente**	**Favorecido**	**Valor das Notas de Empenho emitidas (R$)**
2013NE800016, 800017, 800020, 800045, 800046 e 800048	200321 – Caixa Econômica	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública - MS	31.884.667,06
Objeto: Construção de Cadeia Pública Masculina do Complexo Penitenciário da Gameleira em Campo Grande-MS, com capacidade para 388 e 603 vagas, e 407 vagas femininas.			
Notas de Empenho	**UG Emitente**	**Favorecido**	**Valor das Notas de Empenho emitidas (R$)**
2013NE800005 a 800011, 800028 a 800031, 800052 e 800053	200321 – Caixa Econômica	Secretaria da Administração Penitenciária - SP	155.960.893,44
Objeto: Construção do Centros de Detenções Provisórias com capacidade para 768 presos do sexo masculino, nos Municípios de Registro, Aguaí, Santa Crus da Conceição, Nova Independência, Álvaro de Carvalho, Araçariguama, Paulo de Faria, Caiuá, Gália e Pacaembu.			

Finalmente, quanto à Política de Capacitação da Unidade, observa-se que foram disponibilizadas Oficinas de Treinamento de Monitoramento-SIOP, realizadas pelo MPOG. Esta política é significativa para buscar a qualidade do monitoramento dos resultados quantitativos e qualitativos da Unidade. Tal atividade de controle no DEPEN possui o apoio da COFIN e do Gabinete do DEPEN. Esses setores realizam o controle dos cursos oferecidos, descentralizam as tarefas e recebem as orientações do Setor de Planejamento do Ministério da Justiça e demais setores envolvidos para inserção dos dados no SIOP. Também vale ressaltar que, como 83,13% do orçamento destinado à Ação 20UH está relacionado com as Transferências Voluntárias, a suficiência dos controles internos administrativos relacionados à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos guarda íntima relação com os controles dessas Transferências.

2.3 Avaliação da Gestão de Pessoas

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, considerou-se a seguinte questão de auditoria: A força de trabalho existente atende às necessidades da UJ?

Com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2013 verificou-se que o quadro de pessoal do DEPEN estava assim constituído no final do exercício auditado:

Tipologias dos Cargos	Lotação		Ingressos no Exercício	Egressos no Exercício
	Autorizada	Efetiva		
1. Servidores em Cargos Efetivos (1.1 + 1.2)	1729	975	0	41
1.1. Membros de poder e agentes políticos	-	-	-	-
1.2. Servidores de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	1729	975	0	41
1.2.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão	1.715	961	0	41
1.2.2. Servidores de carreira em exercício descentralizado	1	1	0	0
1.2.3. Servidores de carreira em exercício provisório	-	18	0	0
1.2.4. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	11	11	2	2
2. Servidores com Contratos Temporários	-	-	-	-
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	23	23	3	2
4. Total de Servidores (1+2+3)	1752	998	5	43

Fonte: Relatório de Gestão

Instada a manifestar-se sobre a suficiência da sua força de trabalho para o bom desempenho das suas competências institucionais, a Unidade, em resposta a SA nº 20146815-04, encaminhou o Ofício nº 821/2014-DIREX/DEPEN, de 23 de abril de 2014, com as seguintes ponderações sobre o assunto abordado:

"A Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP) informou que a quantidade de servidores é insatisfatória, tanto que solicitou em 2011 a reestruturação da Coordenação de Engenharia e Arquitetura (COENA) em face aos desafios advindos do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, e em 2012, por meio do Memorando n° 97/2012 (processo n° 08016.005837/2012-20: solicitou 10 cargos de engenheiro/arquiteto e 5 cargos de analistas administrativos, que resultou na publicação do Edital n° 01-MJ, de 06 de junho de 2013 (Concurso Público para o MJ).

O Gabinete do DEPEN também se manifestou pela insuficiência de mão de obra. A Ouvidoria alega que trabalha com 50% do quadro de pessoal necessário para atender as demandas daquele setor, aproximadamente 2.400 demandas mensais, sendo que 2.200 chegam por meio de carta. A Corregedoria também cita possuir pouca força de trabalho, o que dificulta a execução eficiente das atividades.

A Diretoria do Sistema Penitenciário Federal (DISPF) alega que a realidade do efetivo nas Penitenciárias Federais é perturbadora. Concebidas para um corpo funcional de 250 agentes e 50 técnicos/especialistas (cada Unidade), atualmente o déficit líquido chega até a 40% para o cargo de agente, e a 84% para os cargos de técnico/especialista. Ressalta-se ainda o avanço da construção da 5a Penitenciária Federal, em Brasília, que demandará um corpo funcional próprio. Houve, inclusive, proposta da DISPF para que um novo concurso abarque a previsão de 275 vagas por unidade prisional sendo l0% de reserva técnica, em razão do alto índice de evasão de profissionais do Sistema Penitenciário Federal.

Na Diretoria-Executiva a realidade não é diferente, todas as Coordenações estão trabalhando com insuficiência de servidores. A Coordenação de Recursos Materiais (COREM), responsável pelas demandas de licitações e contratos, patrimônio e

serviços gerais: encontra-se em um nível quase que caótico. Faltam: pregoeiros, servidores para as equipes de apoio, de pesquisa de mercado, de patrimônio, de serviços gerais e de gestão de contratos.

A Coordenação de Recursos Humanos também trabalha com um número bastante reduzido. Essa Coordenação é responsável pelo atendimento de aproximadamente 1.000 servidores (pertencentes às carreiras da área penitenciária, cargos comissionados, aposentados, pensionistas, cedidos, etc.) e para se fazer face a todas as demandas e atender ao elevado quantitativo de funcionários: conta com o reduzidíssimo número de 7 servidores.

Nota-se, em resumo, que a força de trabalho do DEPEN é insuficiente e inadequada para o bom desempenho das atribuições. Observa-se porém, que o Departamento não se encontra, inerte, tanto que conseguiu a realização do concurso público do DEPEN em 2013 (contudo o MPOG liberou poucas vagas). Dessarte, este Órgão já elaborou uma Proposta de Fortalecimento Institucional (2014), visando um novo concurso público, tal documento se encontra na CGMA do Ministério da Justiça, devendo ser remetido à Consultoria Jurídica nos próximos dias. Após, será remetido para o Gabinete do Ministro da Justiça para assinatura do aviso ministerial e remessa para o MPOG".

2.4 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Para a avaliação das transferências de recursos mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, ficou acordado que a avaliação teria natureza gerencial, com apresentação de dados globais sobre as transferências e abordagem de aspectos como a atuação da UJ para: i) garantir que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental; ii) fiscalizar a execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais; iii) analisar a prestação de contas dos convenentes ou contratados.

O DEPEN promoveu o desenvolvimento de modelo de gestão de projetos aplicável à estratégia de apoiar a redução do déficit carcerário por meio da geração de vagas prisionais com qualidade. Com relação à gestão de transferências, foram trabalhados doze temas prioritários, que correspondem a etapas definidas desta gestão. Este modelo foi desenvolvido por meio de consultoria especializada, a qual elaborou para cada etapa um diagnóstico do processo de trabalho utilizado na UJ e posteriormente um replanejamento deste processo, com uma proposta de implantação de ações tendentes à sua melhoria.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise gerencial das práticas operacionais e das rotinas estabelecidas, devidamente formalizadas, para cada uma destas etapas com foco no plano estabelecido para implantação das ações propostas.

Para a etapa "*Formalização de instrumentos (Convênio e Termo Aditivo)*" verificou-se, por meio de informações prestadas pela UJ, que a maioria das ações propostas foi implementada. Adicionalmente, quanto à aplicação prática das ações propostas, houve a verificação *in loco* nos processos referentes a todos os 14 convênios assinados em 2013,

que totalizam R$ 9.651.230,59. Para tanto foi feita amostragem não probabilística dentre as ações informadas pela UJ como concluídas, conforme detalhado em item específico do relatório. Cabe destacar a ação proposta para implantar um cronograma de formalização de convênios, visando desconcentrar o recebimento de propostas no fim do ano. Apesar da tentativa, a Unidade ainda não conseguiu cumprir com este objetivo, e assinou a maioria de seus convênios nos últimos dias do ano.

Em relação à atuação da UJ para garantir que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental, verificou-se que a estrutura organizacional é a base para garantir a finalidade dos gastos no DEPEN/MJ. Cada Coordenação-Geral tem por competência propor a celebração de convênios, analisar as propostas e acompanhar os convênios celebrados dentro de sua área de atuação. Definidas as demandas a serem atendidas o DEPEN publica portarias de chamamento público por meio das quais estabelece os procedimentos, critérios e prioridades para a concessão de financiamento. Cada portaria define exatamente o tipo de projeto que será financiado, bem como as Unidades da Federação aptas a apresentar propostas. Cita-se como exemplo a Portaria nº 300/2013, a qual considerou, no seu artigo 2º, apenas propostas que dispusessem sobre "*I – Implantação de Centrais Integradas de Alternativas Penais*" e "*Implantação de Centros de Monitoração Eletrônica*". Os convênios formalizados em 2013 envolveram a Coordenação-Geral de Reintegração Social e Ensino – CGRSE e a Coordenação-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas – CGPMA com a seguinte distribuição:

Área técnica	Objeto das transferências	Portaria	Quant	Valor
CGPMA	Implantação de Centro de Monitoração Eletrônica ou de Central Integrada de Alternativas Penais	300/2013	7	7.016.521,27
CGRSE	Implementação do Projeto de Capacitação Profissional e Implantação de Oficinas Permanentes – PROCAP	145/2013	4	2.228.196,00
CGRSE	Aquisição de equipamentos para Centro de Referência à Saúde Materno Infantil	134/2013	3	406.513,32

A Coordenação-Geral de Políticas, Pesquisa e Análise da Informação – CGPAI é a área que tem a competência de apoiar tecnicamente os estados e o Distrito Federal na apresentação de projetos de construção, reforma e aparelhamento de estabelecimentos penais. Por meio da Portaria 591/2012 o DEPEN definiu que seriam consideradas as propostas que dispusessem sobre geração de vagas por meio de construção de cadeias pública masculinas e femininas. Mais que isto, condicionou o financiamento à utilização dos projetos-referência do DEPEN/MJ. Desta forma, conclui-se que os recursos repassados por meio de transferências voluntárias pelo DEPEN estão alinhados aos objetivos das ações governamentais geridas pelo Órgão.

Para as etapas "*Aprovar Projeto Arquitetônico*", "*Acompanhar Contrato de Repasse*", "*Definir Projetos de Convênio - Trabalho e Renda*" e "*Analisar Prestação de Contas e Instaurar Tomada de Contas Especial - TCE*" verificou-se, por meio de informações prestadas pela UJ, que a maioria das ações propostas foi implementada, sendo que as demais foram revistas de modo a cancelar as desnecessárias ou adaptar a proposta a uma realidade mais atualizada.

A etapa de análise das prestações de contas ainda figura como o gargalo do fluxo de trabalho da gestão de convênios. Houve uma pequena diminuição no estoque de transferências vencidas, o que denota um fator positivo para a UJ, entretanto esta variação não indica, necessariamente, que houve uma melhora na eficiência da análise das prestações de contas, pois a redução ocorreu devido a uma menor quantidade de

transferências vencidas no exercício de 2013. De qualquer forma, cabe à UJ encontrar o ponto de equilíbrio para o seu fluxo de trabalho, seja pela diminuição de transferências firmadas, seja pelo incremento da capacidade de análise dos processos. Cabe lembrar que os efeitos decorrentes do replanejamento realizado com o auxílio da consultoria não são todos imediatos, uma vez que a análise das prestações de contas atuais é feita sobre convênios firmados no passado, que não passaram pelas melhorias propostas para a etapa de formalização.

De todos os temas trabalhados "*Acompanhar a execução de Convênios*" é o que teve menos ações implementadas, sendo o atraso motivado pela Unidade por falta de estruturação da Divisão de Acompanhamento de Convênios.

Não obstante, quanto à fiscalização da execução dos objetos conveniados, verificou-se uma expressiva evolução na quantidade de fiscalizações das transferências voluntárias de 2013 em comparação com 2012. Esta melhora ocorreu tanto em termos absolutos (14 em 2012 e 60 em 2013), quanto relativos (11,11% em 2012 e 38,71% em 2013). Destaca-se como medida adotada pela UJ a utilização de cronogramas de monitoramento "in loco".

Por fim, a etapa "*Acompanhar Contrato com a Caixa Econômica Federal – CEF"* é a mais preocupante, uma vez que as ações que dependem de interação com a CEF não se mostraram de fácil implementação. Neste contexto, destaca-se a ação planejada para definição de critérios de qualidade nos serviços prestados pela CEF, a qual resultou infrutífera.

2.5 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Com objetivo de avaliar a estrutura de controles internos instituída pelo DEPEN, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício fossem atingidos na gestão de transferências voluntárias, foram analisados os seguintes componentes do controle interno: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação, e monitoramento.

Ambiente de Controle

O DEPEN/MJ apresentou seu Organograma em conjunto com o Regimento Interno, aprovado por meio da Portaria MJ nº 674/2008, os quais definem a estrutura administrativa, a hierarquia dos servidores, as atribuições e responsabilidades pela gestão de transferências voluntárias, bem como disciplinam e formalizam as competências de cada setor envolvido.

Especificamente quanto à gestão de transferências o DEPEN se subordina à Portaria MJ nº 458/2011, que disciplina a celebração, o acompanhamento, a fiscalização e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse, termos de cooperação e termos de parceria celebrados no âmbito do Ministério da Justiça e de suas entidades vinculadas.

Acrescenta-se também a existência de fluxogramas operacionais, os quais estabelecem as rotinas, passo a passo, referentes aos atos praticados na gestão das transferências, divididos em quatro etapas:

1. Desenvolvimento de Pré-Projetos e análise de propostas;
2. Formalização de convênios;
3. Acompanhamento e fiscalização;

4. Análise das Prestações de Contas e Instauração de TCE.

Conclui-se pela análise efetuada que os controles internos do DEPEN, quanto ao elemento Ambiente de Controle, são observados.

Avaliação de Risco

Não foi identificado mapeamento de risco ou plano de contingência formalmente definido, entretanto, da análise realizada no DEPEN, foram verificadas ações administrativas direcionadas ao controle dos riscos inerentes à gestão de transferências voluntárias, conforme registrado em item específico do relatório. A estratégia adotada tende mais para o controle preventivo, a exemplo da priorização nas fiscalizações baseada na situação das transferências envolvidas.

Procedimento de Controle

Devidamente previstos nos fluxogramas operacionais e nas rotinas estabelecidas, os procedimentos de controle se alinham às diretrizes da administração da UJ. Todos os temas trabalhados pela consultoria passaram pelo estágio de replanejamento do fluxograma. Para todos os fluxos de trabalho foram criados Procedimentos Operacionais Padrão – POP para as tarefas definidas como tarefa crítica. O tema "*Formalização de instrumentos (Convênio e Termo Aditivo)",* por exemplo, possui um fluxograma com 39 tarefas distribuídas em três atividades, sendo 09 em "*Análise de proposta*", 26 em "*Geração de convênio*" e 04 em "*Publicação do convênio*". Foi criado um POP para a tarefa "*05 Plano de trabalho conferido*". Em síntese o procedimento visa à correta instrução do processo de formalização de convênios incluindo nas suas prescrições um checklist padrão. Essa sistemática se repete nas demais etapas da gestão de transferências, desde os chamamentos públicos, a recepção das propostas, as formalizações das transferências, os acompanhamentos e fiscalizações, bem como as análises das prestações de contas.

Informação e Comunicação

Foram definidos 113 indicadores distribuídos em todas as etapas da gestão de transferências, bem como em etapas correlatas ou de suporte, a exemplo do tema "*Recebimento e encaminhamento Documental*". Destes, 55 são de controle, utilizados para medir os resultados dos temas (fins), 49 de verificação, utilizados para medir as principais causas que afetam o item de controle do tema (meios) e 9 globais, tendo em vista que não se tratam de um tema específico mas sim da gestão como um todo. O tema "*Formalizar Instrumentos (Convênio e Termo Aditivo)"*, por exemplo, possui 2 indicadores de controle e 4 de verificação:

Indicador	IC ou IV?	Finalidade	Unidade de Medida	Sentido melhor	Resultado Atual-Histórico	Meta
Percentual de Convênios Formalizados	IC	Medir o percentual de propostas de convênios formalizadas	%	▲	0,92	83%
Percentual de convênios formalizados dentro do prazo (45 dias)	IC	Medir o número de propostas de convênios formalizadas dentro do prazo em relação ao total de propostas	%	▲	-	96%
Percentual de propostas analisadas pela DIRPP Dentro do prazo	IV	Medir o respeito, por parte da Diretoria, aos prazos estabelecidos	%	▲	-	100%
Percentual de Propostas completas	IV	Medir quanto dos documentos necessários	%	▲	-	100%

recebidas		para a formalização foram recebidos				
Percentual de propostas entregues para formalização dentro do prazo	IV	Medir o respeito, por parte da áreas técnicas, aos prazos estabelecidos	%	▲	-	100%
Percentual de propostas entregues pela consultoria jurídica dentro do prazo	IV	Medir o respeito, por parte da CJ, aos prazos estabelecidos	%	▲	-	100%

A ferramenta desenvolvida ainda não está em pleno funcionamento. Nenhum dos 49 itens de verificação possui resultado atual. Apenas 8 dos 55 itens de controle foram medidos. A utilização dos indicadores globais foi maior, com resultado para 5 dos 9 definidos, conforme a relação seguinte:

Indicador	Finalidade	Unidade de Medida	Sentido melhor	Resultado Atual-Histórico	Meta
Déficit de vagas	Medir o déficit de vagas no sistema prisional	Nº de Vagas	▼	240.503 vagas	219 Mil vagas
Índice de encarceiramento com penas de até 4 anos	Medir o quanto da população carcerária é passível de receber Penas e Medidas Alternativas	%	▲	0,0987	10%
Índice de presos analfabetos	Medir a taxa de analfabetismo no sistema prisional	%	▼	0,058	6%
Índice de Presos Envolvidos em Atividades de Educação	Medir a taxa de presos envolvidos em atividades de educação	%	▲	0,1072	11%
Índice de Presos Envolvidos em Atividades de Trabalho	Medir a taxa de presos envolvidos em atividades de trabalho	%	▲	0,2321	24%

Monitoramento

Em âmbito geral, conforme informado no item 2.6, o DEPEN adota as providências necessárias quanto ao atendimento das recomendações da CGU demonstrando assim monitoramento da sua gestão como um todo. Especificamente quanto às transferências voluntárias, o Órgão possui rotinas de trabalho específicas para monitoramento de seus acordos, tanto para os convênios, definidas no tema "*Acompanhar a Execução de Convênio*", quanto para os contratos de repasse, definidas no tema "*Acompanhar Contrato de Repasse*". A UJ também utiliza o trabalho dos órgãos de controle como ferramenta da sua gestão, como é o caso do tema "*Analisar Prestação de Contas e Instaurar TCE*" que possui o indicador "*Índice de questionamentos da Auditoria*" com a finalidade de medir os questionamentos da auditoria para verificar a qualidade do processo. Importante lembrar que este indicador está previsto mas não apresentou resultado atual.

Conclui-se, portanto, que os controles internos relativos à gestão de transferências evoluíram bastante, na medida em que a Unidade formalizou diversas rotinas na instituição desses controles, incluindo todos os componentes abordados. Verifica-se ainda que tais controles tem um potencial considerável de amadurecimento na UJ, na medida em que se implantar de fato a metodologia proposta pelo modelo de gestão desenvolvido.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Não constam, no exercício de 2013, determinações expedidas pelo TCU à Unidade com determinação expressa para que o Controle Interno se manifeste nas Contas do Departamento Penitenciário Nacional.

No entanto, foi objeto de verificação as ações adotadas pelo DEPEN em atendimento ao contido no Acórdão 546/2008-Plenário, conforme, tratado em item específico deste Relatório.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Relativamente às rotinas de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU, especialmente quanto à instauração de TCE e à apuração de responsabilidade, e considerando as manifestações da Unidade, averiguou-se que ela adota as providências necessárias e que o processo de instauração da Tomada de Contas Especial e apuração de responsabilidade são iniciados observando-se os ritos próprios e a legislação que norteia a matéria, sendo adotados todos os procedimentos necessários até o seu encaminhamento ao Tribunal de Contas da União. Verificou-se, ainda, que existe, no âmbito do DEPEN, a Portaria nº 33, de 21/01/2011, a qual designa representante junto ao Grupo de Acompanhamento de Auditoria e Fiscalização (GAAF), instituído pela Portaria MJ nº 2323, de 15 de julho de 2009.

Quanto à identificação de riscos no que concerne ao tempestivo atendimento de recomendações emanadas pela CGU, a Unidade esclarece que identifica as recomendações, avaliando os riscos e iniciando de pronto o atendimento das orientações emergenciais, além de trabalhar para cumprimento de todas as recomendações tempestivamente, solicitando prorrogação de prazo quando a demanda é demasiada para o tempo disposto. Alega ainda, que as medidas adotadas são compatíveis à avaliação de riscos no processo.

A Unidade possui um estoque de 16 recomendações pendentes e 14 prorrogadas. As recomendações prorrogadas são aquelas que o resultado final independe da atuação do Gestor, a exemplo dos processos em que foi recomendada a apuração de responsabilidade e que ainda estão em andamento. O quadro apresentado a seguir, evidencia, que do total de Ordens de Serviços Homologadas, a quantidade de recomendações não atendidas, ou em que a resposta do gestor não foi suficiente para elidir a questão, representa 15% do total de recomendações exaradas pela CGU, e que este percentual está dentro da faixa em que os controle internos são considerados suficientes.

Recomendações constantes das Ordens de Serviços Homologadas até os exercícios mencionados no quadro.

Status	Até 2010	Em 2011	Em 2012	Em 2013	Total	%
Atendidas	31	17	18	**8**	74	71,15

Canceladas	0	-	-		0	0,00
Em Análise pelo Controle Interno	0	-	-		0	0,00
Enviada ao Gestor	0	-	-		0	0,00
Prorrogadas	6		1	**7**	14	13,46
Reiteradas	8	2	1	**5**	16	15,38
Total	**45**	**19**	**20**	**20**	104	100,00

2.8 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 aproximadamente 42% dos processos administrativos disciplinares e 32% das sindicâncias instauradas no exercício de 2013 que ainda não receberam o devido registro no Sistema CGU-PAD. Segundo a Unidade, em 2013 houve um incremento de mais de 100% no número de procedimentos disciplinares instaurados em relação ao exercício anterior.

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 ao exercício de 2012.

A partir da análise às informações apresentadas pela UJ, conclui-se 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. De acordo com a Unidade, não há na Corregedoria-Geral estrutura de pessoal capaz de gerenciar a devida utilização do sistema CGU-PAD, vez que o número de servidores é reduzido.

2.9 Ocorrência com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências

corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. 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, 07 de julho de 2014.

1 SEGURANCA PUBLICA COM CIDADANIA

1.1 REESTRUTURACAO E MODERNIZACAO DO SISTEMA CRIMINAL E PENITENCIARIO

1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica da Ação de Governo 20UH - Reestruturação e Modernização do Sistema Criminal e Penitenciário.

Fato

Programa: 2070 - Segurança Pública com Cidadania			Total das Despesas Empenhadas do Programa na UG: R$ 325.655.977,88	
20UH - Reestruturação e Modernização do Sistema Criminal e Penitenciário				
Dotação (R$)	Despesas Empenhadas (R$)	Despesas Liquidadas (R$)	Meta Financeira (R$)	Percentual da Despesa Empenhada em relação ao Programa na UG (Representatividade)
310.156.500,00	279.350.064,33	12.623.658,88	100%	85,78%

Essa Ação possui como produto a Iniciativa Apoiada e tem como finalidade a implementação de ações que apoiem, fomentem e promovam a melhoria dos sistemas prisionais estaduais, o fortalecimento da gestão penitenciária, a otimização da aplicação dos recursos destinados ao sistema prisional brasileiro, a redução do déficit carcerário nas Unidades Federativas e o fomento de ações que assegurem os direitos da mulher no Sistema Penal.

O Objetivo correlato é o 0831 - Reestruturar e modernizar o sistema criminal e penitenciário – e a Iniciativa 03E9 - é Humanização, reestruturação e modernização do sistema criminal e penitenciário.

A implementação da Ação poderá ser realizada por meio da execução direta ou por meio de convênios com os governos estaduais, órgãos e instituições, consubstanciado em projetos previamente aprovados pelo Departamento Penitenciário Nacional. Sua forma de implementação pode ser direta ou descentralizada

1.1.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Imprecisão do indicador da meta física da Ação Orçamentária 20UH e o consequente descompasso com a meta financeira.

Fato

Conforme resumido na análise gerencial deste relatório, não houve uma correlação direta entre a execução financeira da Unidade, medida pela razão entre a despesa liquidada e a empenhada, e sua execução física, mensurada pela unidade Iniciativa Apoiada. Para a análise desse descompasso, deve-se detalhar tais situações.

Sobre a execução financeira das despesas executadas pela ação 20UH - Reestruturação e Modernização do Sistema Criminal e Penitenciário, verificou-se o valor de R$ 279.350.064,33 em despesas empenhadas e R$ 12.623.658,88 em despesas liquidadas, isto é, um alcance de 4,52% de despesas liquidadas dentre as empenhadas. Os motivos para esta baixa execução estão relacionados às peculiaridades da execução orçamentária e à natureza das atividades do DEPEN.

Sobre a primeira característica, execução orçamentária, tem-se que o fator com maior impacto é o Contingenciamento Orçamentário. Este procedimento limita a disponibilização de recursos fixados na Lei Orçamentária Anual, de forma que parte do orçamento é disponibilizado apenas no final do ano, o que limita o tempo hábil para a finalização do ciclo da execução da despesa, que inclui a liquidação.

Quanto à segunda característica, natureza das atividades do DEPEN, verificou-se, pela base do SIAFI, que da dotação de R$ 310.156.500,00 para Ação 20UH, R$ 257.832.201,00 foram descentralizados para a Unidade Gestora Caixa Econômica Federal – DEPEN-MJ (UG 200321). Ou seja, 83,13% do orçamento destinado à Ação em análise foram executados por meio de Transferências Voluntárias, mais especificamente por Contrato de Repasse.

Este fato impacta na execução financeira do DEPEN, pois conforme o Plano Orçamentário da Construção (Caixa), as transferências de recursos financeiros para as propostas contratadas podem ser realizadas somente após a autorização para o início da obra. Ressalta-se que o DEPEN repassa o crédito e o recurso, mas a UF fica responsável pela execução do contrato, que compreende o processo de licitação até a conclusão da obra. De acordo com este procedimento, vale mencionar que a partir de 30/03/2012, por meio do Ofício nº 1133/2012-GAB/DEPEN/MJ, o DEPEN informou à Caixa Econômica Federal que todas as transferências de recursos para as propostas contratadas serão realizadas somente após a confirmação da emissão da Autorização do Início da Obra-AIO, pela Caixa.

Apesar da baixa execução financeira, em relação à meta física da ação 20UH, o DEPEN executou o apoio a 90 Incitativas frente à previsão de 93, ou seja, atingiu um índice de 96,77% de sucesso da meta física. Tais iniciativas estão detalhadas no quadro abaixo:

Iniciativas Apoiadas-Quantidade	**Descrição**	**Valor**	**Demais observações**
1	Curso de pós-graduação em Gestão e Saúde Prisional, parceira com a Fio Cruz- Termo de Cooperação (TC)	R$ 246.230,00 (2ª parcela)	Nº de beneficiários: 500
1	Pesquisa para a criação do Observatório Nacional do Sistema Prisional, fruto de parceria com a	R$ 2.039.006,00 (2ª parcela)	Beneficiários: Geral

	UFMG- TC		
5	Treinamentos em Armamento e Tiro	R$ 42.706,37	Valor referente ao pagamento de hora/aula e passagens e diárias Nº de beneficiários: 132
3	Cursos de Capacitação Continuada presenciais com oferta de Cursos de Formação de Professor de Armamento e Tiro e Curso Básico de Inteligência Penitenciária	R$ 91.533,00	Valor referente ao pagamento de hora/aula e passagens e diárias Nº de beneficiários: 76
2	Ciclos de Capacitação Continuada na modalidade de EaD, com oferta de Curso de Formação de Tutores, fruto da parceira com a UFMG- TC	R$ 2.039.006,00 (2ª parcela)	Nº de beneficiários: 450
27	Aquisição e doação de veículos (furgão-cela) para os 27 Estados da Federação	R$ 15.549.000,00	Beneficiários: 27 UFs
1	Aquisição de Veículos (furgão-cela) para o Sistema Penitenciário Nacional		Sistema Penitenciário Federal
11	Apoio à Capacitação de servidores da DIRPP- cursos	Valores mesclados com outras missões da DIRPP	Despesas com diárias e passagens
1	Organização do Curso de Formação de Concurso do DEPEN	Despesas concretizadas em 2014	-
1	Execução do Projeto de criação do SISDEPEN- software	Valores mesclados com outras missões	Beneficiários: Geral
1	Gestão do contrato de Gerenciamento de Obras- Caixa	R$ 3.015.171,88	Caixa e UF's
1	Termo de Cooperação 06/2011- Acesso as Informações SINAPE	R$ 2.324,00	DEPEN/Caixa
35	Propostas Contratadas para Construção de	R$ 551.782.934,43*	-

	Estabelecimentos Penais		
Total: 90			

Quadro 1

Neste contexto é inevitável se perguntar como é possível executar efetivamente as políticas públicas penitenciárias sem o respectivo desembolso financeiro.

Causa

Agrupamento em uma única Ação Orçamentária de ações governamentais interligadas mas distintas na sua essência, resultando em medições de esforços administrativos distintos como se fossem semelhantes, a exemplo de capacitação e construção.

Definição da métrica da Ação Orçamentária 20UH em descompasso com as metas do Objetivo 0831.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201406815/01, a Unidade apresentou, por meio do Ofício 786/2014-DIREX/DEPEN, os seguintes esclarecimentos:

"*Em relação à Ação Orçamentária 2070 a baixa execução financeira foi motivada por fatores diversos, o principal: os estágios da despesa pública. Acrescenta-se a isso o Contingenciamento Orçamentário, os problemas em projetos dos Estados, a inadimplência (irregularidades) desses Entes, etc.*

3. Com relação ao Plano Orçamentário da Construção (Caixa): observa-se que as transferências de recursos financeiros para as propostas contratadas podem ser realizadas somente após o início da obra. Ressalta-se que o DEPEN repassa o crédito e o recurso, mas a UF fica responsável pela execução do contrato, que compreende o processo de licitação (burocrático) até a conclusão da obra.

3. O DEPEN, a partir de 30/03/2012, por meio do Ofício nº 1133/2012-GAB/DEPEN/MJ (anexo), informou à Caixa Econômica Federal que todas as transferências de recursos para as propostas contratadas serão realizadas somente após a confirmação da emissão da Autorização do Início da Obra-AIO, pela Caixa.

4. Nota-se que a despesa pública é vinculada a diversos fatores, e que o desembolso do recurso (pagamento) muitas vezes está ligado a questões externas ao DEPEN, não sendo a inexecução financeira total um motivo de má gestão. Além disso, observa-se que para se mensurar o real percentual de execução financeira das despesas devemos observar o contingenciamento. O DEPEN não pode executar tudo o que lhe é autorizado, LOA, mas sim o que é disponibilizado e tal disponibilização depende de fatores externos (limite de empenho definido pelo Governo).

5. Resumindo, regra geral, o DEPEN empenha o que lhe é disponibilizado pelo Governo, e a liquidação desse empenho obrigatoriamente não precisa ser realizado no mesmo exercício, já que como dito acima (e como grande parte dos projetos envolvem grandes obras ou reformas) os recursos são liquidados de forma gradativa, com o decorrer dos acontecimentos, concretizações e regularizações necessárias (estágios da despesa). E como, quase sempre, parte do orçamento contingenciado só é liberado no final do ano, não existe tempo hábil para se completar todo o ciclo da despesa, faltando, portanto, a liquidação.

...

As justificativas para a execução de 97% da meta física e apenas 4,07% da previsão financeira são as mesmas descritas no Item 1, principalmente a questão dos estágios da despesa pública. Sabe-se que o desembolso financeiro não tem vinculação direta com a execução de projeto. Obrigatoriamente, não é porque a liquidação foi de apenas X % dos recursos, que não houve êxito na execução das Ações.

9. É necessário considerar não só a execução financeira, mas também a execução orçamentária, ou seja, o que foi empenhado. A Lei Federal nº 4.320/64 define que a despesa orçamentária é um processo e não apenas um ato de desembolso, uma vez que possui estágios: empenho, liquidação e pagamento.

EMPENHO: *Ato emanado de autoridade competente, que cria para o estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição; consistindo na reserva de dotação orçamentária para o fim específico.*

LIQUIDAÇÃO*: consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e tem por objetivo apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar, e a quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação.*

PAGAMENTO*: consiste na entrega de numerário ao credor por meio de crédito em conta corrente e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa.*

10. Além disso, devemos observar uma questão crucial, antes de se mensurar a execução das Ações do Governo: o contingenciamento. Nota-se, por exemplo, que foram autorizados para o Fundo R$ 384,2 milhões em 2013. Ocorre que ***autorização*** *e* ***disponibilização*** *são termos diferentes. O FUNPEN não pode executar o que é autorizado mas sim o que é disponibilizado.*

*11. Nota-se que foram disponibilizados, inicialmente, apenas R$ 322.780.317 ao Fundo em 2013. Até o dia 13 de dezembro de 2013, tinha-se empenhado 352.863.955,00. Ou seja, foi liberado limite extra ao DEPEN, devido ao bom desempenho da execução orçamentária. Nessa data, o DEPEN obtinha a 1ª colocação geral no âmbito do Ministério da Justiça, considerando o total (em percentual) da execução orçamentária das despesas (Ações Prioritárias e Demais Programações). Ou seja, o DEPEN obteve 109,3 % da execução da dotação, com relação ao que de fato importa****: o limite disponibilizado.***

12. Resumindo, regra geral, o FUNPEN empenha o que lhe é disponibilizado pelo Governo, e a liquidação desse empenho obrigatoriamente não precisa (e muitas vezes não pode) ser realizado no mesmo exercício, já que como dito acima: os recursos são liquidados de forma gradativa, com o decorrer dos acontecimentos, concretizações e regularizações necessárias (estágios da despesa), além disso, esses créditos muitas vezes só são liberados para empenho no final do exercício, impedindo a liquidação no mesmo ano."

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Unidade apresentou as seguintes considerações encaminhadas por e-mail, em 27/06/2014:

"1. Conforme Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada no dia 20/06/2014, encaminhamos a manifestação deste Departamento no tocante à Constatação 1.1.2.1 (página 15 do Relatório Preliminar de Auditoria):

2. Pontua-se, inicialmente, que este Departamento concorda inteiramente com o teor da Análise do Controle Interno. Sabe-se que a Administração deve se atentar aos princípios administrativos para a elaboração e execução do orçamento, uma vez que

este deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível para as pessoas (princípio da clareza) e precisa expressar as realizações e objetivos da forma programada (princípio da programação). Entende-se ainda que a Constatação aqui discutida visa: melhorar o desempenho gerencial do Órgão, aprofundando a conscientização e o comprometimento com resultados, e busca aperfeiçoar as condições para a avaliação e a mensuração dos produtos das ações do Governo e dos efeitos destas ações sobre a realidade brasileira. Logo, comunicamos que este Departamento não medirá esforços no sentido de analisar e tentar atender, dentro das possibilidades, todas as Recomendações.

3. Ressalta-se que, tendo em vista o encerramento do prazo para cadastro das Ações Orçamentárias no Sistema SIOP (PLOA 2015), o DEPEN atenderá por etapas as sugestões da CGU. Observa-se que esta Unidade possui um interstício para inserir os dados de sua proposta de Lei Orçamentária e o prazo da fase qualitativa (onde se permite modificar o produtos das metas e remanejar/criar Ações) já se encontra encerrado. Porém, nota-se abaixo, que já atendemos parcialmente a Recomendação 1 e que iremos examinar com detalhes a Recomendação 2.

3. Constata-se que a primeira recomendação solicita a divisão da Ação 20UH em outras Ações, visando a permanência de indicadores físicos que tratem de atividades de mesma natureza. Tal recomendação visa, conforme justificação da CGU, evitar que sejam somadas, na meta final de uma Ação, iniciativas apoiadas de naturezas diferentes (como o 'apoio à capacitação de servidores' e as 'propostas contratadas para construção', por exemplo). Aprovamos a recomendação, mas observamos que a situação apontada é provocada pela atual sistemática do Orçamento Federal: praticamente em todas as Ações teremos produtos de naturezas diferenças que deverão ser somados para se chegar ao total da meta física de uma Ação (que possui diferentes projetos e atividades). Isso porque no sistema vigente existem vários Planos Orçamentários (POs) dentro de uma Ação; cada Plano, por ser diferente, possui uma natureza distinta; logo, no final teremos, em regra, metas de uma Ação que serão mensuradas pela soma das metas (produtos) dos diferentes Planos Orçamentários.

4. No caso concreto observa-se que em 2013 existia a seguinte configuração:

Ação 20UH- Reestruturação e Modernização do Sistema Criminal e Penitenciário

Produto da meta: iniciativa apoiada (unidade)

Planos Orçamentários (PO) da Ação 20UH:

PO 01- Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais

Produto da meta: vaga contratada (unidade)

PO 02- Modernização e Aparelhamento de Estabelecimentos Penais

Produto da meta: estabelecimento público apoiado (unidade)

PO 06- Capacitação e Valorização do Servidor Penitenciário

Produto da meta: serviço apoiado (unidade)

PO 09- Integração e Modernização dos Sistemas de Informações Penitenciárias

Produto da meta: sistema implementado (percentual)

PO 0A- Produção de Dados sobre o Sistema Penitenciário e Execução Penal

Produto da meta: estudo publicado (unidade)

5. Atenta-se que existem vários Planos dentro da Ação, que possui uma meta cujo produto é diferente do produto individual de seus Planos. Assim cria-se a problemática apontada pela CGU: a existência de indicadores físicos de naturezas diferentes dentro de uma mesma Ação. Contudo, observa-se que existem os Planos Orçamentários, justamente para se diferenciar essas naturezas; assim, caso se queira mensurar a quantidade da execução da meta no tocante à construção de presídios, por exemplo, basta analisar a meta física do PO 01, vaga contratada, e não mensurar esse item observando a meta da Ação, iniciativa apoiada (que é, e tem que ser, algo amplo, genérico, pois abarca vários projetos e atividades diferentes).

6. Todavia, reforçamos nossa concordância com o apontamento da CGU, no sentido de diminuir a grande diversidade dos produtos, tanto que, buscamos introduzir modificações exatamente nesse sentido no novo desenho da PLOA 2015, vinculadas à Ação 20UH.

Ação 20UH- Gestão do Sistema Criminal e Penitenciário

PO 06- Capacitação e Valorização do Servidor Penitenciário

PO 0A- Produção de Dados sobre o Sistema Penitenciário e a Execução

Ação N8C3- Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Criminal e Penitenciário

PO 01- Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais

Abaixo segue a nova estrutura (PLOA 2015):

PO 3- Modernização e Aparelhamento de Estabelecimentos Penais

PO 04- Integração e Modernização dos Sistemas de Informações

PO 02- Implantação do Instituto Liberdade Vigiada por Monitoramento Eletrônico

7. Percebe-se que a Ação 20UH foi dividida, criando-se a Ação N8C3. Assim, em 2015, teremos duas Ações, e cada uma possuirá Planos Orçamentários com produtos (metas) de naturezas similares, atendendo a essência da Recomendação 1. Já apartamos a Ação e posteriormente iremos refletir sobre a possibilidade de se deixar ou não uma Ação isolada que contenha apenas o produto vinculado a criação de vagas carcerárias.

8. Destaca-se que o isolamento de uma Ação com objeto exclusivo construção de estabelecimentos penais, inicialmente, por técnicas do orçamento, pode não ser aconselhável. A existência dessa Ação isolada, sem Planos Orçamentários distintos,

impossibilita o posterior redirecionamento dos recursos para projetos vinculados (pois estariam em outras Ações), o que é altamente danoso, uma vez que a maleabilidade orçamentária é imprescindível para a adequação das necessidades das Unidades Federativas, que são dinâmicas. Ressalta-se ainda que a redução do déficit carcerário não é vinculada exclusivamente ao Plano de construção de presídios, e que o projeto de monitoramento eletrônico (tornozeleiras), por exemplo, é um Plano até mais eficaz (e mais econômico) para se alcançar as metas pretendidas no PPA no tocante a esse objetivo. Contudo, iremos analisar com circunspecção essa sugestão da CGU.

8. No tocante à mudança do produto da meta (Recomendação 2) de 'iniciativa apoiada' ou 'vaga contratada', para 'vagas efetivamente entregues': entendemos as justificativas, e já estamos refletindo sobre a questão. Sendo permitido pela Secretária de Orçamento Federal, na fase da revisão da LOA 2015, no início do ano de 2015, poderemos propor a mudança do produto da meta para 'vaga efetivamente entregue', a princípio no Plano Orçamentário 01 (Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais).

9. Por fim, comunicamos que nenhum apontamento da CGU será descartado, iremos refletir sobre todos os itens e tentar encontrar a melhor solução para se obter um Orçamento mais objetivo e eficaz. Estas são as considerações deste Departamento. Agradecemos pelas orientações e nos colocamos à disposição para maiores esclarecimentos.

Análise do Controle Interno

Pelo distribuição das iniciativas (quadro 1), observa se que todas as iniciativas estão relacionadas com o fomento e promoção da melhoria dos sistemas prisionais estaduais, finalidade da Ação 20UH. A fim de se efetuar uma avaliação das metas e relacioná-las com a execução financeira, vale se agrupar as Iniciativas em três grupos:

1 – Capacitação e Pesquisa: 24 Iniciativas.
2 – Modernização: 31 Iniciativas (veículos, SISDEPEN, Contrato Caixa e SINAPE).
3 - Propostas Contratadas: 35 Iniciativas.

Ao primeiro grupo, Capacitação e Pesquisa, podem ser atribuídas as despesas liquidadas em favor da Universidade Federal de Minas Gerais e à Universidade Federal de Santa Catarina, que somaram R$ 340.992,22, de um total de R$ 2.277.461,87 (14,97%).

Para o segundo grupo, a maior materialidade foi para a aquisição de veículos, que apresentou 100% de sua execução financeira: R$ 10.543.500,00 em despesas empenhadas e liquidadas.

Finalmente, o grupo Propostas Contratadas apresentou R$ 257.832.201,00 em despesas empenhadas, caracterizado por recursos transferidos à Caixa Econômica Federal com a finalidade principal de construção de Centros de Detenção. Deste volume de recursos, não foi liquidado qualquer valor no exercício de 2013, ou seja, 0% de execução financeira.

A primeira observação importante é que, por meio da classificação acima, percebe-se que as 35 Iniciativas relativas a Propostas Contratadas para Construção de Estabelecimentos Penais representam 38,89% (35/90) do total da meta física. Entretanto, elas representam 92,30% do total da execução orçamentária em análise (R$ 257.832.201,00 / R$ 279.350.064,33).

Isso demonstra que há uma grande diversidade entre as Iniciativas Apoiadas, de forma que para fins de mensuração da meta física, a Capacitação à Distância é somada à Proposta para Construção de Presídios, por exemplo. Assim, apenas o número de Iniciativas Apoiadas, mesmo que próximo à meta estabelecida, não permite avaliar a eficácia da gestão ou sua contribuição para o alcance dos Objetivos do PPA.

O motivo desse somatório de Iniciativas Apoiadas de naturezas diversas pode ser atribuído à tentativa de se mensurar uma Ação Orçamentária ampla, que abrange melhoria do sistema prisional como um todo, por apenas um número: Iniciativas Apoiadas. Portanto, seria mais adequada a divisão da Ação 20UH em outras Ações que possuam unidades de medida semelhantes e de mesma natureza.

Outra consideração que deve ser mencionada é a forma de mensuração da meta física, principalmente das 35 Iniciativas de Propostas Contratadas. O cômputo dessa Iniciativa Apoiada ocorre quando da celebração do Contrato de Repasse com a Caixa Econômica Federal. Isso implica que a meta física pode ser completamente alcançada sem que despesa alguma tenha sido liquidada, e esta é a situação ocorrida no caso em análise que gerou o descompasso entre a meta física e a meta financeira.

Uma das consequências dessa divergência é que a meta física da Ação em relação à construção de presídios pode ser atingida em 100% durante os anos abrangidos pelo Plano Plurianual (2012-2015) sem que vaga alguma tenha sido criada nos presídios. Isso ocorre porque após a celebração do Contrato e a emissão da Nota de Empenho referente a esse, ainda é necessário que o Contratado (Ente da federação que recebeu os recursos) realize o procedimento licitatório para construção de presídios e que tal obra seja concluída. Apenas após a conclusão desse processo é que as vagas no sistema carcerário sejam efetivamente criadas.

Portanto, devido à métrica atual para mensuração da meta física da Ação, o sucesso na implementação da Ação 20UH conduz à conclusão equivocada de que suas metas correlatas no Plano Plurianual serão alcançadas.

Tais marcos foram definidos no Objetivo 0831 do PPA, que busca reestruturar e modernizar o sistema criminal e penitenciário, e é fundamentalmente executado pela Ação 20UH, já que que 80,73% das dotações do DEPEN são atribuídas a esta Ação (R$ 310.156.500,00 de um total de R$ 384.205.588,00). Essas metas são:

- Apoiar no mínimo 20% das vagas geradas no sistema carcerário pelas unidades da federação.
- Aumentar o número de presídios femininos adequados aos dispositivos das Leis nº 11.942/09 e nº 12.121/09 e aos demais direitos das mulheres em situação de prisão.
- Implantar o instituto da liberdade vigiada por meio do monitoramento eletrônico.
- Implantar o Sistema Nacional de Alternativas Penais.
- Implementar mecanismo de mensuração da reiteração criminosa no Brasil.
- Reduzir o déficit carcerário em 8%.

Como pode-se notar, a meta de aumento do número de presídios femininos somente será alcançada com a criação efetiva de vagas no sistema penitenciário, fato que não é medido pela meta física da Ação 20UH. Esta criação também impacta diretamente a

meta de apoio no mínimo de 20% das vagas geradas e de redução do déficit carcerário em 8%.

Importante observar que não é o desembolso financeiro o fim último a ser perseguido, mas sim a construção das vagas. Ocorre que a ausência deste desembolso é um indicativo que o ciclo da construção não foi completado, motivo pelo qual o presente apontamento chama a atenção para a forma de mensurar o atingimento dos fins que se busca por meio da execução de uma Ação inscrita na Lei Orçamentária Anual.

Conforme citado no campo Manifestação da Unidade Auditada, neste Relatório, o DEPEN concordou inteiramente com o teor da Análise do Controle Interno contida no Relatório Preliminar. Assim, a fim de diminuir a grande diversidade de produtos da Ação Orçamentária 20UH, a Unidade diminuiu o escopo desta Ação e criou uma outra Ação no desenho do PLOA 2015: N8C3 - Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Criminal e Penitenciário.

A eficácia desta modificação e o alinhamento com as recomendações deste relatório ocorrerão se o alcance das metas físicas dessas Ações implicar, necessariamente, no sucesso das Metas do PPA no fim do período deste Plano. Para que isso ocorra, um alto valor do indicador da meta física da Ação N8CE deverá indicar que houve uma redução efetiva no déficit carcerário. Quanto à Ação 20UH, que de acordo com o novo desenho deverá tratar da Gestão do Sistema Criminal e Penitenciário, deverá ter sua meta física relacionada com as demais metas do PPA: Implantar o Sistema Nacional de Alternativas Penais e Implementar mecanismo de mensuração da reiteração criminosa no Brasil.

Recomendações:
Recomendação 1: Realizar a divisão da Ação Orçamentária 20UH em outras Ações de forma que os indicadores físicos tratem de atividades de mesma natureza.

Recomendação 2: Mensurar a meta física da Ação 20UH, ou de outra Ação que contenha a criação de vagas carcerárias, por um indicador que implique na redução efetiva do déficit carcerário.

1.1.3 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.1.3.1 INFORMAÇÃO

Gestão de Transferências no DEPEN/MJ.

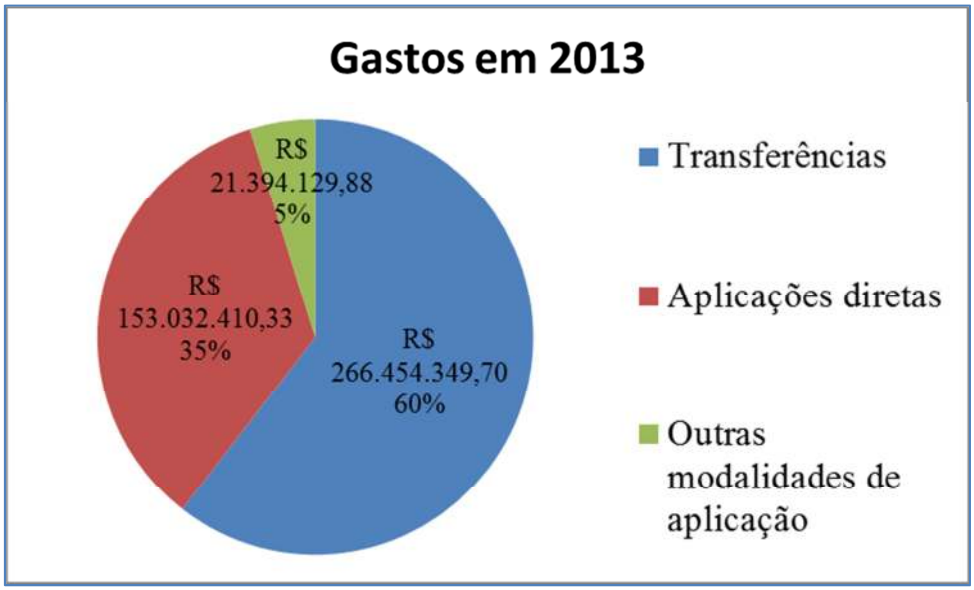
Fato

Ao consultar os gastos do DEPEN em 2013 no SIAFI foi identificada a execução total de R$ 440.880.889,91 correspondente às 10 Unidades Gestoras do Órgão.

Unidades Gestoras Relacionadas às Unidades Jurisdicionadas		
Órgão	**UG**	**Nome**
30907	200321	CEF – Departamento Penitenciário Nacional – CEF/DEPEN
30907	200323	Diretoria do Sistema Penitenciária Federal – DISPF/DEPEN
30907	200324	Diretoria de Políticas Penitenciárias – DIRPP/DEPEN
30000	200332	Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN
30907	200333	Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN – (FUNPEN)

30000	200325	Coordenação de Recursos Humanos - DEPEN – CORH/DEPEN
30907	200600	Penitenciária Federal em Campo Grande – PFCG
30907	200601	Penitenciária Federal em Catanduvas – PFCAT
30907	200602	Penitenciária Federal em Mossoró – PFMOS
30907	200603	Penitenciária Federal em Porto Velho - PFPV

No detalhamento destes gastos verifica-se que a maior parte ocorreu mediante transferências voluntárias, sendo no caso do DEPEN totalmente transferidas a Estados e ao Distrito Federal, conforme ilustrado no gráfico seguinte:



* Fonte – SIAFI (empenhos liquidados)

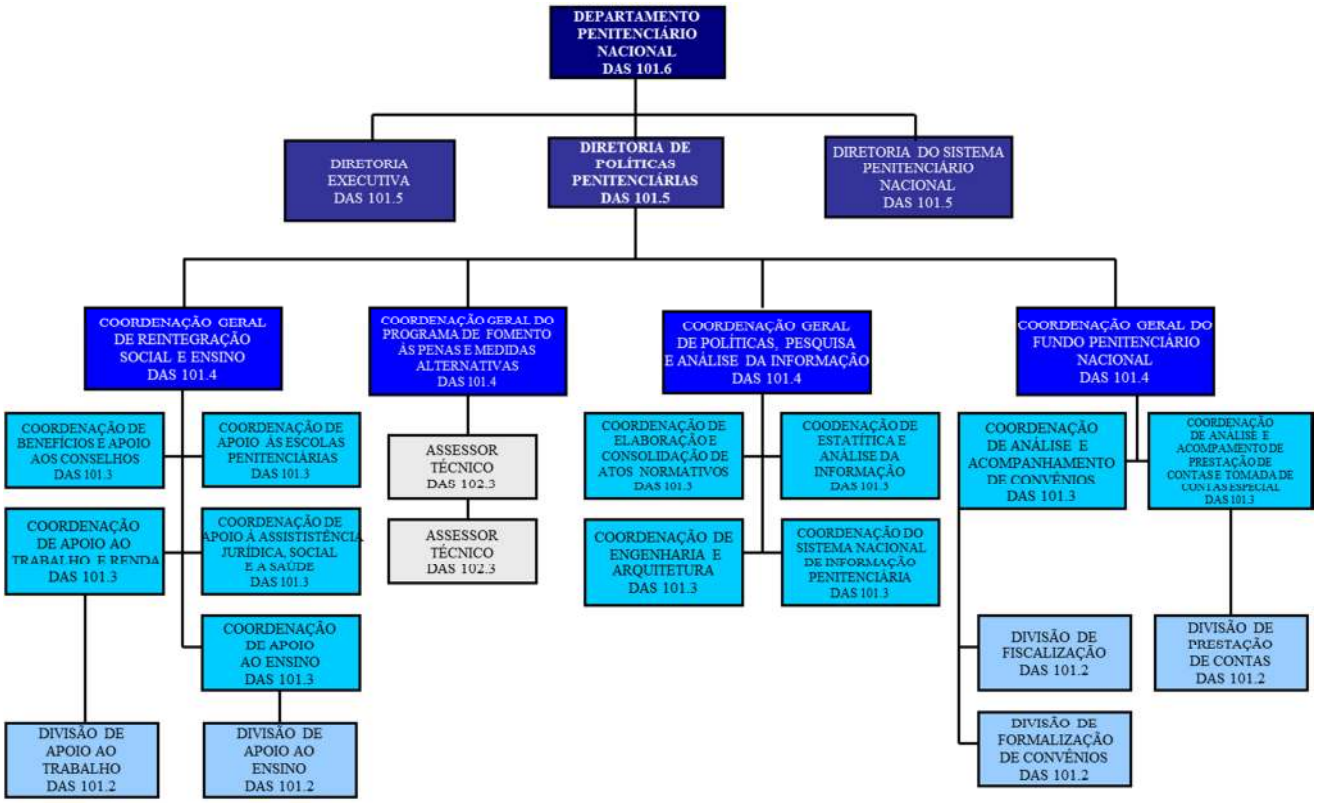
O artigo 1º do Regimento Interno do DEPEN (Portaria MJ nº 674/2008) especifica as competências do Órgão como segue:

> *Art. 1º O Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, órgão específico singular a que se refere o art. 2º, inciso II, alínea "f" do Anexo I do Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, tem por finalidade exercer as competências previstas nos arts. 71 e 72 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, e especificamente:*
> *I – planejar e coordenar a política penitenciária nacional;*
> *II - acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o território nacional;*
> *III - inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais;*
> ***IV - assistir tecnicamente as unidades federativas na implementação dos princípios e regras da execução penal;***
> ***V - colaborar com as unidades federativas, mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais;***
> ***VI - colaborar com as unidades federativas na realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado;***
> *VII - coordenar e supervisionar os estabelecimentos penais e de internamento federais;*
> *VIII - processar, estudar e encaminhar, na forma prevista em lei, os pedidos de indulto individual;*
> *IX - gerir os recursos do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN; e*
> *X - apoiar administrativa e financeiramente o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.*

Observa-se portanto, pela leitura dos incisos IV, V e VI, a colaboração do DEPEN/MJ junto às unidades federativas na execução das políticas penitenciárias, bem como a importância da gestão de transferências voluntárias, sobretudo convênios, neste cenário.

O DEPEN tem na sua estrutura três diretorias, organizadas da seguinte forma:

1. Diretoria Executiva – DIREX;
2. Diretoria de Políticas Penitenciárias – DIRPP; e
3. Diretoria do Sistema Penitenciário Federal – DISPF.



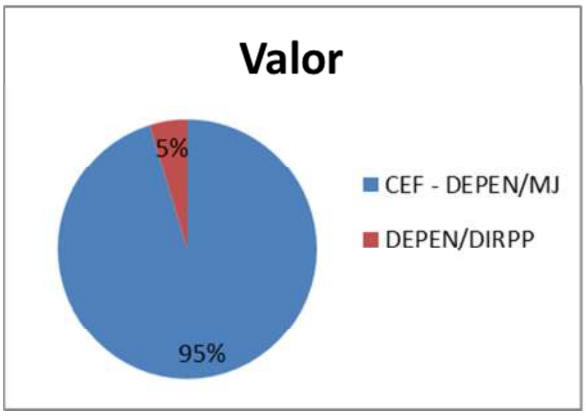
A gestão de transferências voluntárias ocorre basicamente no âmbito da Diretoria de Políticas Penitenciárias – DIRPP, com preponderância para a Coordenação-Geral do Fundo Penitenciário Nacional – CGFPN, conforme prescrito nos artigos 21 a 26 do Regimento Interno, a qual dispõe na sua estrutura da Coordenação de Análise e Acompanhamento de Convênios, composta pelas Divisões de Formalização de Convênios e de Fiscalização, e da Coordenação de Análise e Acompanhamento de Prestação de Contas e Tomada de Contas Especial, composta pela Divisão de Prestação de Contas.

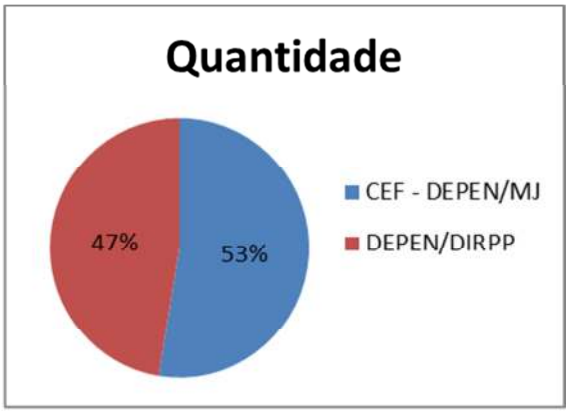
Quanto às demais Coordenações-Gerais da DIRPP, cabe a cada setor principalmente as atribuições de análise técnica das propostas de convênios para execução de ações dentro de sua área de atuação, bem como, na mesma linha, acompanhar e fiscalizar a execução dos convênios celebrados. Cita-se como exemplo, a Divisão de Apoio ao Ensino, a quem compete analisar os projetos que tenham por objeto a formação educacional do preso e do egresso, conforme Art. 36, I do Regimento Interno.

Importante ressaltar que a gestão da transferência de recursos por meio de contrato de repasse para operacionalização do Programa destinado à construção de estabelecimentos penais nos Estados compete à Coordenação-Geral de Políticas, Pesquisa e Análise, a qual dispõe, principalmente, da Coordenação de Engenharia e Arquitetura para tal finalidade, conforme artigos 27 a 31 do Regimento.

Tomando como base o volume de recursos transferidos, vigentes em 2013, no total de R$ 1.546.619.914,54, os valores repassado por meio da CEF é bastante superior aos convênios firmados com os recursos do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN,

entretanto, a quantidade de transferências, no total de 310, é quase igual entre os dois grupos, conforme a seguinte distribuição:





* Fonte - SIAFI e SICONV

Cabe lembrar que estes recursos incluem não só os valores repassados em 2013 mas também aqueles transferidos em outros exercícios e que ainda estão vigentes.
No SIAFI, os recursos repassados por meio da CEF são registrados em Unidade Gestora criada exclusivamente para tal finalidade, qual seja, UG: 200321 (CEF – DEPEN). Por outro lado, os demais convênios vigentes em 2013 estão registrados na UG: 200324 (Diretoria de Políticas Penitenciárias – DIRPP/DEPEN).
O presente trabalho trata da gestão de transferências do DEPEN em geral, portanto as avaliações relatadas refletem, em sua maioria, atos de gestão relacionados às transferências geridas por meio da UG DEPEN/DIRPP, uma vez que, para estas, todas as etapas do processo são de competência do DEPEN. Por outro lado, a gestão dos contratos de repasse possui várias etapas a cargo da Caixa Econômica Federal – CEF, portanto fora da estrutura do DEPEN.

1.1.3.2 INFORMAÇÃO

Desenvolvimento de modelo de gestão de projetos, especialmente na gestão de transferências voluntárias, aplicável à estratégia de apoiar a redução do déficit carcerário por meio da geração de vagas prisionais com qualidade.

Fato

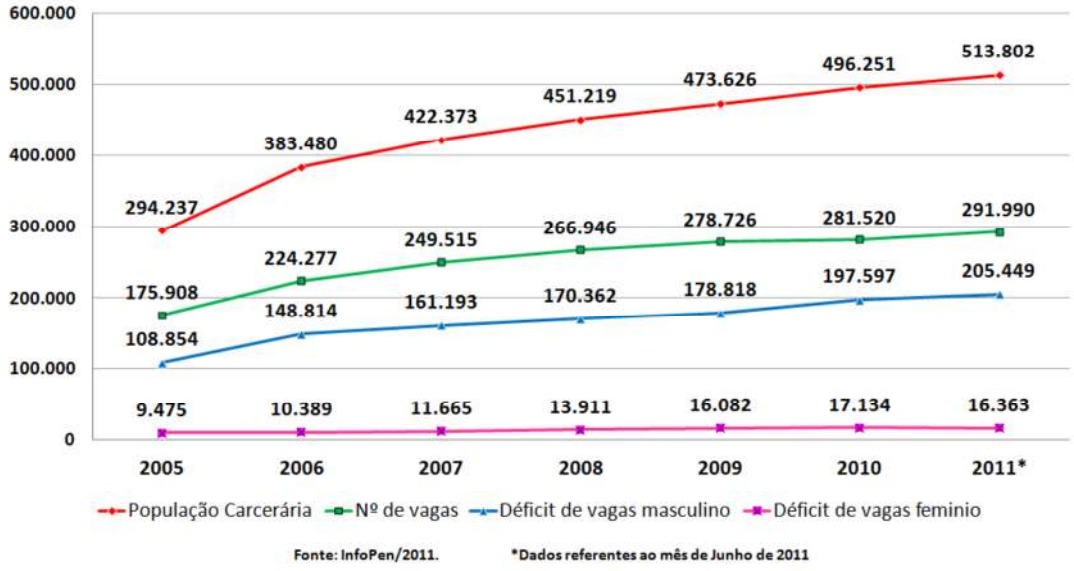
O Decreto nº 7.478/2011 criou a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade - CGDC, do Conselho de Governo/Presidência da República, com o objetivo de formular políticas e medidas específicas destinadas à racionalização do uso dos recursos públicos, ao controle e aperfeiçoamento da gestão pública, bem como de coordenar e articular sua implementação, com vistas à melhoria dos padrões de eficiência, eficácia, efetividade, transparência e qualidade da gestão pública e dos serviços prestados ao cidadão, no âmbito do Poder Executivo.
Em decorrência dos trabalhos da CGDC realizou-se a contratação de empresa especializada no desenvolvimento de modelo de gestão de projetos aplicável a situações complexas, críticas e estratégicas da Administração Pública Federal e a implementação piloto desse modelo nos eixos priorizados. A priorização das áreas de Saúde e Justiça para elaboração dos diagnósticos foi determinada pela CGDC e, a partir desses, foram definidos seis eixos de trabalho para controle e aperfeiçoamento da gestão pública nos Ministérios em questão, levando à assinatura, em 16 de janeiro de 2012, do Contrato

Administrativo nº 01/2012, processo nº 03080.001779/2011-97 entre o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e o Instituto de Desenvolvimento Gerencial S/A-INDG, o qual teve o nome fantasia modificado posteriormente para "Falconi – Consultores de Resultado".
Ao Ministério da Justiça correspondem quatro dos seis eixos estabelecidos, dos quais um foi trabalhado no DEPEN/MJ objetivando a redução do déficit de vagas no sistema penitenciário nacional conforme diretrizes do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional. O Valor total da contratação foi de R$ 14.391.579,91, sendo que o valor referente ao DEPEN/MJ foi de R$ 2.079.583,29.
Durante a execução do projeto o INDG utilizou a metodologia baseada no ciclo PDCA. O PDCA é um método iterativo de gestão de quatro passos, utilizado para o controle e melhoria contínua de processos e produtos. A sigla PDCA representa a abreviação de *Plan* (Planejamento), *Do* (Execução), *Check* (Verificação) e *Act* (Atuação).

Diagnóstico Global do Órgão

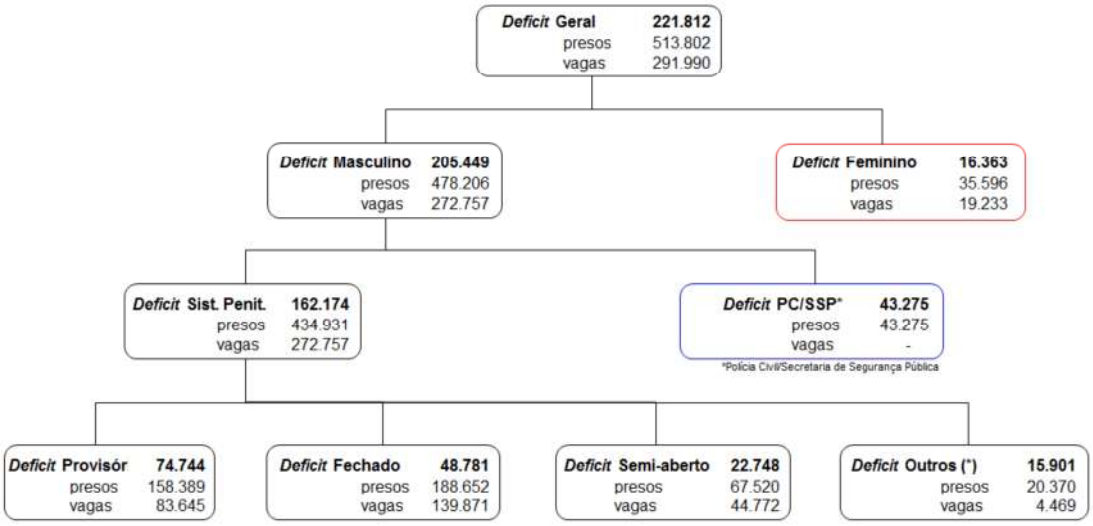
O INDG elaborou o seguinte diagnóstico do DEPEN:
"O Departamento Penitenciário Nacional busca fomentar ações que promovam a redução do déficit carcerário e a melhoria na qualidade das vagas, temas de extrema relevância para a sociedade brasileira. O número de presos cresce diariamente, sem que haja um crescimento proporcional na quantidade de vagas geradas. Isso faz com que o déficit atual seja de aproximadamente 200 mil vagas.

Déficit Carcerário



Os dados do InfoPen indicam que nos últimos 06 anos o déficit de vagas em estabelecimentos prisionais masculinos praticamente dobrou, enquanto que, em estabelecimentos femininos, esse aumento foi de 76%. O desdobramento do déficit nos diversos regimes penitenciários demonstra que o déficit no regime provisório é o mais significativo, pois, aproximadamente, 50% do total de presos provisórios não possuem vagas, sendo que deste total 43 mil presos estão em delegacias de polícia. Estas informações mostram como a situação está mais crítica para este tipo de regime, além do fato que presos não devem, por lei, ser encarcerados em delegacias de polícia.

Desdobramento do Déficit Carcerário – Valores de 2011



fonte: InfoPen todas as UFs junho de 2011 (*) Aberto e RDD

Consequência direta dessa situação é a significativa piora da condição de vida do preso nos estabelecimentos prisionais, visto que o atual nível de déficit compromete a qualidade dos estabelecimentos, tornando precárias as condições básicas de sobrevivência dos presos. Esta realidade afeta toda e qualquer tentativa de ressocialização dos mesmos, uma vez que dificulta o acesso do preso a ações de ensino, trabalho e renda. De acordo com os últimos dados do InfoPen, entre 9 e 16% do total da população carcerária está envolvida em ações de reintegração social, fundamentais para a ressocialização do preso, já que diminuem as chances de reiteração criminosa e permitem que, quando de sua saída, ele tenha oportunidades de melhorar sua condição de vida e de sua família.

Outrossim, ações de reintegração tem impacto direto na redução do déficit carcerário, pois há o benefício da remição da pena, reduzindo o tempo de permanência no estabelecimento prisional. O sistema nacional de alternativas penais constitui outro fator que impacta no déficit carcerário. Ressalte-se que o sistema brasileiro de penas e medidas alternativas é reconhecido internacionalmente e que a legislação brasileira, conforme demonstra o art. 43, IV e o art. 46 do Código Penal, permite que penas alternativas sejam aplicadas a crimes praticados sem violência ou grave ameaça.

Neste contexto, segundo dados do InfoPen, cerca de 60 mil pessoas cumprem penas inferiores a quatro anos de prisão, sendo que destas, 30 mil estão presas por furtos simples, o que demonstra que a aplicação de alternativa penal deve ser estudada e maximizada nos casos pertinentes. Entretanto, existiam óbices às ações promovidas pelo DEPEN, sendo perceptível que o órgão enfrentava diversos problemas, como a falta de adequada formalização e padronização dos processos, a não utilização de indicadores de desempenho, a falta de integração entre as áreas do órgão e a ausência de níveis mínimos de serviços entre as áreas. Estes fatores impactavam diretamente no funcionamento do Departamento e prejudicavam a correta análise dos resultados obtidos. Somava-se a isto o fato de haver um considerável grau de rotatividade dos servidores, resultado da baixa atratividade da remuneração, segundo relato das lideranças. Vale observar ainda que o DEPEN trabalha em conjunto com diversos órgãos das diferentes esferas da administração pública. Este relacionamento é fundamental para garantir a implantação e a continuidade das políticas definidas. Nesse sentido, a situação poderia ser melhorada, uma vez que os níveis de serviços não

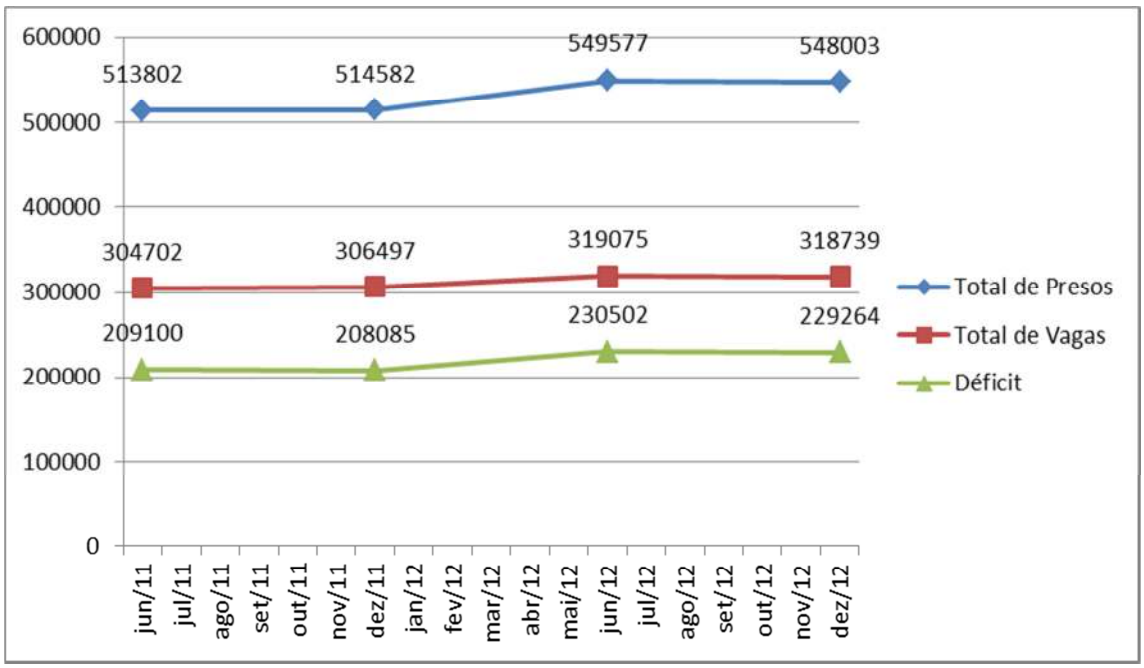
estavam definidos e pactuados em sua totalidade, gerando demora na entrega dos produtos.

Em decorrência do quadro geral do sistema carcerário e das fragilidades gerenciais do DEPEN, o Governo Federal iniciou duas importantes iniciativas no órgão: a criação do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional e o projeto para melhoria da gestão do Departamento. O Programa conta com um orçamento, até 2014, de aproximadamente R$ 1,1 bilhão e tem como foco principal apoiar a geração de 43 mil novas vagas prisionais até o ano de 2014. Esta iniciativa estratégica do governo federal visa apoiar a redução do déficit carcerário, porém é importante avaliar o verdadeiro impacto do Programa em consonância com uma análise estimativa do crescimento vegetativo da população carcerária para o período 2012/2014. Em janeiro de 2012, teve início o projeto para melhoria da gestão do Departamento, visando aprimorar os processos que mais impactam na redução do déficit carcerário. As ações foram centradas na geração de vagas prisionais com qualidade e os resultados do projeto geraram um ganho de gestão no DEPEN com uma maior integração entre as áreas, o aprimoramento na gestão para resultados, com a definição de indicadores e metas, além da implantação da sistemática de acompanhamento de resultados.
Desta forma, o desenvolvimento deste projeto teve como questões centrais os seguintes pontos:

> *1- a melhoria dos processos que mais impactam na redução do déficit carcerário (saúde, ensino, trabalho e renda e alternativas penais);*
> *2- a melhoria de processos para efetiva utilização dos recursos de ampliação e construção de estabelecimentos penais;*
> *3- a melhoria das interfaces do DEPEN com as Unidades Federativas e a Caixa Econômica Federal."*

Evolução do déficit carcerário

Estão disponíveis no site do MJ (http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/departamento-penitenciario-nacional), na opção Sistema Prisional > InfoPen Estatística > População Carcerária – Sintético, os relatórios semestrais de população carcerária até dezembro de 2012.



Fonte: InfoPen Estatística

A divergência no total de vagas de junho de 2011, entre o gráfico do diagnóstico apresentado anteriormente e este último, deve-se à consideração neste das vagas atribuídas às Polícias, uma vez que foram considerados os presos das delegacias no total de Presos. Esta diferença não altera a tendência verificada. Ao analisar os dados observa-se que a situação descrita no diagnóstico da consultoria não mudou até a data do último relatório, ou seja, o déficit carcerário continuou crescente.

Diante dos desafios apresentados, a consultoria identificou a cadeia de processos do Departamento, considerando seu Mapa Estratégico, e por consequência o foco do Órgão em apoiar a redução do déficit carcerário por meio da geração de vagas prisionais com qualidade. Em decorrência deste foco, elaborou a cadeia de macroprocessos finalísticos e de suporte, associando a estes macroprocessos os temas prioritários trabalhados no DEPEN/MG, conforme a seguinte tabela:

MACROPROCESSOS	TEMA
Fomentar ampliação e construção de estabelecimentos penais	Aprovar Projeto Arquitetônico
	Acompanhar Contrato de Repasse
	Acompanhar Contrato de Prestação de Serviço com a CEF
Fomentar ações de reintegração social em estabelecimentos penais, Fomentar a implementação de estruturas de alternativas penais, Fomentar ações de aparelhamento de estabelecimentos penais, Fomentar a capacitação dos servidores da execução penal e no macroprocesso de suporte Fomentar a gestão da informação penitenciária	Formalizar Instrumentos (Convênio e Termo Aditivo)
	Acompanhar a Execução de Convênio
	Analisar Prestação de Contas e Instaurar Tomada de Contas Especial - TCE
Fomentar a implementação de estruturas de alternativas penais	Definir Projetos de Convênio - Alternativas Penais
Fomentar a capacitação dos servidores da execução penal	Definir Projetos de Convênio - Capacitação de Servidores
Fomentar ações de reintegração social em estabelecimentos penais	Definir Projetos de Convênio - Ensino
Fomentar a gestão da informação penitenciária	Definir Projetos de Convênio - Fomentar gestão da informação
Fomentar ações de reintegração social em estabelecimentos penais	Definir Projetos de Convênio - Saúde
Fomentar ações de reintegração social em estabelecimentos penais	Definir Projetos de Convênio - Trabalho e Renda
Fomentar a capacitação dos servidores da execução penal	Capacitar Diretamente Servidores
Fomentar a implementação de estruturas de alternativas penais	Fomentar e Acompanhar Ações de Alternativas Penais
Fomentar ações de reintegração social em estabelecimentos penais	Articular com Ministérios Definição de Políticas Públicas Penitenciárias - Ensino
Fomentar ações de reintegração social em estabelecimentos penais	Articular com Ministérios Definição de Políticas Públicas Penitenciárias - Saúde
Gestão de Informações	Recebimento e Encaminhamento Documental (Protocolo)

Fonte: Relatório "*Produto C – Aprovar Projeto Arquitetônico*"

Destes temas, a grande maioria está diretamente ligada à gestão de transferências voluntárias, sobretudo os três primeiros temas relacionados na tabela, que tratam da gestão de Contratos de Repasse destinados à construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais, bem como os nove temas seguintes que cuidam da gestão de convênios, os quais complementam as ações do Departamento na colaboração com as Unidades Federativas.

O trabalho realizado pela empresa Falconi Consultores de Resultado abordou a gestão do DEPEN/MJ quanto a cada um dos temas, e por conta de sua abrangência, foi sintetizado nas informações seguintes, de modo a relatar a evolução da referida gestão.

Os temas "*Definir Projetos de Convênio"* são semelhantes, motivo pelo qual será relatado apenas o que trata de Trabalho e Renda.
Primeiramente a consultoria fez um Diagnóstico do processo de trabalho da Unidade, com as seguintes etapas:

- Elaboração do Diagrama de Escopo e Interfaces do Processo – DEIP;
- Representação das tarefas por meio de fluxograma;
- Mapeamento do quadro de pessoal;
- Mapeamento das oportunidades de melhoria;
- Definição de indicadores;
- Identificação das premissas e ações estratégicas.

Destaca-se da fase de diagnóstico a elaboração do DEIP, onde foram identificadas as entradas, as saídas, as regulações que interferem no tema e os instrumentos de suporte. Cada uma destas interfaces foi avaliada pela consultoria para identificar problemas e possíveis oportunidades de melhoria, conforme representado nas tabelas respectivas de cada tema.

Posteriormente procedeu-se ao Replanejamento deste processo, com as seguintes etapas:

- Priorização das oportunidades de melhoria;
- Replanejamento do Diagrama de Escopo e Interfaces do Processo – DEIP;
- Alteração do fluxograma original;
- Definição de um Plano de Implantação;
- Dimensionamento de equipe;
- Elaboração de uma matriz de capacitação e avaliação da capacidade técnica da equipe;
- Criação de um Manual de Procedimentos do Tema, donde se destaca a inclusão de Procedimento Operacional Padrão para as tarefas críticas definida no fluxo de trabalho.

Desta forma, o presente trabalho buscou, a partir do Plano de Implantação, verificar o estágio de implementação deste modelo, bem como os benefícios decorrentes para a administração do DEPEN/MJ. Em virtude da capacidade operacional da equipe de auditoria, optou-se por verificar em campo a utilização dos produtos resultantes das ações de melhoria propostas para a etapa de formalização de convênios e termos aditivos.

1.1.3.3 INFORMAÇÃO

Aprovar Projeto Arquitetônico.

Fato

Diagnóstico:
Conforme expresso no relatório da consultoria, o tema "*Aprovar Projeto Arquitetônico*" tem como objetivo analisar, diligenciar ajustes e aprovar ou rejeitar propostas de construção e ampliação de unidades prisionais, que serão financiadas via contrato de repasse de verbas do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN às Unidades Federativas – UFs. Está inserido no macroprocesso finalístico "*Fomentar Ampliação e Construção de Estabelecimentos Penais"* e tem como principal agente a Coordenação de Engenharia e Arquitetura – COENA.

O tema se inicia com o recebimento da definição de verbas disponíveis e vagas programadas por estado para o ano. Compreende as atividades de provocar chamamento, analisar documentações administrativas e projeto arquitetônico e finaliza-

se com a emissão da nota técnica de aprovação. Durante as entrevistas de mapeamento foi verificada a inexistência de padrões e metas para o tema.

Diagrama de Escopo e Interfaces do Processo – DEIP:

	N	Atores	Elemento	Avaliação
ENTRADAS	01	DIRPP	Definição de verbas disponíveis e vagas programadas por estado	Disfunção quanto aos prazos estabelecidos nas portarias, que são inadequados tanto em dimensionamento de tempo quanto em forma de redação.
SUPORTE	02	MPOG	SICONV	Congestionamento do sistema, em alguns períodos do ano, uma vez que não suporta um grande número de usuários acessando-o ao mesmo tempo.
	03	CGTI	MJDOC	Atraso na entrega da documentação física enviada
	04	DIREX	Consolidação orçamentária	Interface Conforme
RESULTADOS	05	Estados e DF	Nota técnica de aprovação para UFs	Interface Conforme
	06	CEF	Nota técnica de aprovação e documentações da proposta	Foi identificada demora na consolidação da documentação enviada para CEF – Caixa Econômica Federal.
REGULAÇÃO	07	CNPCP	Resolução 09/11	As diferentes interpretações feitas sobre a resolução, que geram propostas que não atendem aos requisitos estabelecidos, foram identificadas como disfunções.
	08	MPOG/MF/CGU	Portaria 507/11	Interface Conforme
	09	MJ	Portaria 458/11	Interface Conforme
	10	Congresso/ MJ	LEP	Interface Conforme
	11	MP	LOA	Interface Conforme
	12	MP	LDO	Interface Conforme

No fluxograma original foram identificadas 25 tarefas divididas em três atividades, sendo: cinco para a atividade de *Provocar chamamento*, 16 para a atividade de *Analisar documentação administrativa e projeto arquitetônico* e quatro para *Emitir nota técnica de aprovação*.

Replanejamento:

Dentre as modificações realizadas na sequência de execução das tarefas que compõem o tema, destaca-se que a análise do projeto arquitetônico só ocorrerá após a verificação do objeto da proposta, e que a análise da documentação administrativa só ocorrerá após a análise do projeto arquitetônico, que se referem a realizar análise do objeto das propostas antes de realizar a análise do projeto arquitetônico. Espera-se com essas mudanças que sejam evitadas análises desnecessárias de projetos arquitetônicos. As modificações nas tarefas tiveram foco na entrega, que passará a ocorrer em um prazo menor de tempo, devido à exclusão de possíveis retrabalhos.

Quanto aos agentes, a modificação implantada no novo fluxo foi a retirada da DIREX, que tinha a atribuição de emitir a nota de crédito. Entretanto, foi identificado que, a nota de crédito só precisa ser emitida após a assinatura do contrato de repasse entre a CEF e as UFs, que ocorre no tema Acompanhar Contrato de Repasse.

Com o objetivo de verificar a utilização da metodologia apresentada pela consultoria e a adoção das oportunidades de melhoria propostas, questionou-se à Unidade a

implementação de cada uma das tarefas propostas no Plano de Implantação, sendo que o resultado segue abaixo:

N° Ação	Ação	Nº Tarefa	Tarefa	Situação Março/2014	Observações
1	Implantar POP (Procedimento Operacional Padrão) direcionado aos analistas administrativos para a realização da tarefa "06- OBJETO DA PROPOSTA VERIFICADO"	1.1	Elaborar rotina de análises e envio das notas técnicas para as propostas apresentadas, definindo os momentos em que serão contados os tempos para os indicadores.	Concluída	
		1.2	Construir planilha para cadastro e verificação do objeto das propostas (pré-análise) apresentadas pelas UFs.	Concluída	
		1.3	Elaborar Procedimento Operacional Padrão (POP) para realização de verificação do objeto das propostas recebidas (pré-análise) direcionado aos analistas administrativos	Concluída	
		1.4	Validar POP (Procedimento Operacional Padrão) para as tarefas da tarefa "06- Objeto das propostas e Projeto Arquitetônico verificados";	Concluída	
		1.5	Incluir o Treinamento no POP (Procedimento Operacional Padrão) no calendário das portarias de chamamento;	Concluída	
		1.6	Incluir POP (Procedimento Operacional Padrão) no cronograma de DTO (Diagnóstico do Trabalho Operacional);	Concluída	
2	Implantar POP (Procedimento Operacional Padrão) direcionado aos analistas administrativos para as tarefas " 14- DOCUMENTAÇÃO ADMINISTRATIVA ANALISADA", "16- NOTA TÉCNICA DE SOLICITAÇÃO DE AJUSTES E COMPLEMENTAÇÕES ELABORADA" e "17- NOTA TÉCNICA DE SOLICITAÇÃO DE AJUSTES E COMPLEMENTAÇÕES CONSOLIDADA";	2.1	Definir as documentações que as UFs devem entregar ao DEPEN e quais serão entregues diretamente a CEF (caixa Econômica Federal);	Concluída	
		2.2	Realizar estudo sobre pontos críticos das propostas apresentadas pelas UFs	Concluída	
		2.3	Elaborar POP (Procedimento Operacional Padrão) para as tarefas, "14- Documentação administrativa analisada", "16- Nota técnica de solicitação de complementação e ajustes elaborada" e "17- Nota técnica de solicitação de complementação e ajustes consolidada";	Concluída	
		2.4	Validar POP (Procedimento Operacional Padrão) para as tarefas "14- Documentação administrativa analisada", "16- Nota técnica de solicitação de complementação e ajustes elaborada" e "17- Nota técnica de solicitação de complementação e ajustes consolidada";	Concluída	
		2.5	Incluir o Treinamento no POP (Procedimento Operacional Padrão) no calendário das portarias de chamamento;	Concluída	
		2.6	Incluir POP (Procedimento Operacional Padrão) no cronograma de DTO (Diagnóstico do Trabalho Operacional);	Concluída	
3	Implantar POP (Procedimento Operacional Padrão) direcionado aos analistas técnicos para as tarefas1111- DOCUMENTAÇÃO TÉCNICA E PROJETO ARQUITETÔNICO ANALISADOS" e "13- NOTA TÉCNICA DE SOLICITAÇÃO DE AJUSTES E COMPLEMENTAÇÕES	3.1	Realizar estudo sobre inconsistências passíveis de dupla interpretação na Resolução CNPCP No 09/2011 e solicitar adequação	Concluída	
		3.2	Realizar estudo sobre pontos críticos das propostas apresentadas pelas UFs	Concluída	
		3.3	Elaborar POP (Procedimento Operacional Padrão) para as tarefas "11- Documentação técnica e projeto arquitetônico analisados" e "13- Nota técnica de solicitação de complementação e ajustes elaborada";	Concluída	
		3.4	Validar POP (Procedimento Operacional Padrão) para as tarefas "11- Documentação técnica e projeto arquitetônico analisados" e "13- Nota técnica de solicitação de	Concluída	

	ELABORADA";		complementação e ajustes elaborada";		
		3.5	incluir o Treinamento no POP (Procedimento Operacional Padrão) no calendário das portarias de chamamento;	Concluída	
		3.6	Incluir POP (Procedimento Operacional Padrão) no cronograma de DTO (Diagnóstico do Trabalho Operacional);	Concluída	
4	Implantar Manual direcionado aos servidores das UFs para as tarefas "03- PROPOSTAS INCLUÍDAS E PROJETO ARQUITETÔNICO ELABORADO" e "19- AJUSTES E COMPLEMENTAÇÕES REALIZADOS";	4.1	Realizar estudo sobre pontos críticos das propostas apresentadas pelas UFs	Concluída	
		4.2	Elaborar POP (Procedimento Operacional Padrão) para as tarefas "03- Propostas incluídas e projeto arquitetônico elaborado" e "19- Ajustes e complementações feitos";	Concluída	
		4.3	Validar POP (Procedimento Operacional Padrão) para as tarefas "03- Propostas incluídas e projeto arquitetônico elaborado" e "19- Ajustes e complementações feitos";	Concluída	
		4.4	Incluir o Treinamento no POP (Procedimento Operacional Padrão) no calendário das portarias de chamamento;	Concluída	
		4.5	Incluir POP (Procedimento Operacional Padrão) no cronograma de DTO (Diagnóstico do Trabalho Operacional);	Concluída	
5	Estabeler padrões para as portarias de chamamento de construção e ampliação de estabelecimento penais.	5.1	Realizar estudo sobre prazos ideais para as etapas envolvidas no processo de Aprovação de Projetos arquitetônicos;	Concluída	
		5.2	Propor modificações que poderão ser feitas pelo proponente em suas propostas, assim como o número de ajustes a serem feitos em uma mesma propostas e critérios de rejeição.	Cancelada	Em 06/12: Não é possível impor aos estados que repassem essas informações.
		5.3	Elaborar minuta de Portaria de Chamamento com todas as informações necessárias à boa execução dos processos desencadeados por ela.	Concluída	
		5.4	Obter validação do minuta de Portaria de Chamamento junto ao GGI.	Cancelada	Em 06/12: Será validada apenas pela DG e pela DIRPP.
6	Disponibilizar informações com as UFs através do sitio virtual do MJ	6.1	Realizar estudo sobre quais informações devem estar disponíveis no sítio virtual para ajudar os usuários das UFs na realização de suas tarefas;	Concluída	
		6.2	Elaborar proposta de melhoria do sítio virtual da COENA com base nos estudos realizados;	Concluída	
		6.3	Validação da proposta de melhoria do sítio virtual da COENA;	Concluída	
		6.4	Validação da proposta de melhoria do sítio virtual da COENA;	Concluída	
		6.5	Obter junto ao Gabinete a resposta da comunicação social do MJ sobre a autorização para as melhorias do sítio virtual da COENA;	Concluída	
7	Implementar ferramenta gerencial para contratos de repasse (ferramenta gerencial para o FunPen);	7.1	Realizar estudo sobre quais as informações e especificações necessárias para o gerenciamento dos contratos de repasse;	Concluída	
		7.2	Validar e encaminhar especificações da ferramenta gerencial para contratos de repasse;	Concluída	
		7.3	Obter junto a CGFPN resposta sobre a implementação da ferramenta gerencial para contratos de repasse	Concluída	
		7.4	Obter resultados dos indicadores	Concluída	
8	Implementar ferramenta gerencial para documentações;	8.1	Realizar estudo sobre quais as informações necessárias para o gerenciamento dos documentos da COENA;	Concluída	

		8.2	Elaborar rotina de controle das informações sobre documentações;	Cancelada	Em 20/08: Ação será cancelada devido a impossibilidade de inclusão dos Contratos de repasse no sistema de gestão atual. Será utilizada uma planilha de Excel já criada para controle desses contratos de repasse.
		8.3	Validar especificações da ferramenta gerencial para documentações	Concluída	
		8.4	Elaborar proposta para construção de ferramenta gerencial para documentações	Concluída	
		8.5	Obter autorização para a criação de ferramenta gerencial para controle de documentações	Concluída	
9	Modernizar os recursos utilizados pelos analistas	9.1	Levantar as necessidades da área quanto a computadores e licenças para sistemas	Concluída	
		9.2	Validar as necessidades de modernização levantadas para a área;	Concluída	
		9.3	Solicitar a aquisição dos bens à DIREX;	Cancelada	26/06/2012 - A área recebeu doação de 5 computadores e diversos softwares para elaboração de projetos.
		9.4	Elaborar termo de referência para aquisição dos bens;	Cancelada	
		9.5	Análise de termo de referência;	Cancelada	
		9.6	Obter aprovação da CGTI quanto ao objeto do termo de referência;	Cancelada	
		9.7	Realizar pesquisa de mercado quanto aos bens a serem adquiridos;	Cancelada	
		9.8	Obter disponibilidade orçamentária;	Cancelada	
		9.9	Elaborara minuta de edital para pregão;	Cancelada	
		9.10	Obter aprovação da consultoria jurídica quanto ao edital do pregão;	Cancelada	
		9.11	Publicação do edital e realização do pregão;	Cancelada	
		9.12	Assinatura de contrato	Cancelada	
		9.13	Entrega do objeto a área demandante	Cancelada	
10	Definir Planejamento para as portarias de chamamento de construção e ampliação de estabelecimento penais.	10.1	Estudar datas e eventos que ocorrerão no ano de trabalho (proposta técnica);	Concluída	
		10.2	Definir calendário e eventos que ocorrerão no ano de trabalho (proposta política);	Concluída	
		10.3	Obter junto a DIRPP a validação do calendário de eventos que ocorrerão no ano de trabalho;	Concluída	
		10.4	Obter junto ao Diretor Geral a aprovação do calendário de eventos que ocorrerão no ano de trabalho pelo GGI;	Concluída	
11	Implantação do novo Organograma para a COENA	11.1	Analisar a necessidade de estrutura e pessoas	Concluída	
		11.2	Elaborar proposta da nova estrutura	Concluída	
		11.3	Apresentar nova estrutura para o Dirpp, Diretor Geral e GGI da Casa Civil	Concluída	
		11.4	Realizar encaminhamentos (deliberações e aprovações de cargos e gratificações)	Concluída	
		11.5	Verificar o andamento da autorização para implementação da nova estrutura e gratificações	Concluída	

Conforme se verifica das informações prestadas, a maioria das ações propostas foi implementada, sendo que as demais foram revistas, como é o caso da Ação 9, definida para modernizar os recursos utilizados pelos analistas, que previa a compra de bens e foi cancelada tendo em vista que a área recebeu doação de equipamentos e sistemas para elaboração de projetos.

1.1.3.4 INFORMAÇÃO

Acompanhar Contrato de Repasse.

Fato

Diagnóstico:
Conforme expresso no relatório, o tema "*Acompanhar Contrato de Repasse*" tem como objetivo acompanhar as etapas de formalização, execução, prestação de contas e/ou tomada de contas especiais de objetos de contratos de repasse firmado entre a Caixa Econômica Federal – CEF e as Unidades Federativas – UFs, para a transferência de recursos financeiros destinados à construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais. Está inserido no macroprocesso finalístico *Fomentar Ampliação e Construção de Estabelecimentos Penais* e tem como principal agente a Coordenação de Engenharia e Arquitetura – COENA.

O tema inicia no momento em que a CEF recebe o projeto arquitetônico aprovado pela COENA, bem como a documentação complementar enviada pelas UFs. Esse material é analisado e, quando aprovado, o contrato de repasse é formalizado e executado, sendo o acompanhamento da prestação de contas e/ou a tomada de contas especial o término do tema. Durante as entrevistas de mapeamento do tema não foram identificados padrões e metas.

Diagrama de Escopo e Interfaces do Processo – DEIP:

	N	Atores	Elemento	Avaliação
ENTRADAS	01	CEF - SUREP	Cópia do ofício comprovando o recebimento da proposta pela CEF	. Interface Conforme
	02	CEF - SUREP	Relatório de acompanhamento das propostas para aprovação.	As disfunções observadas na interface foram o longo prazo exigido pela instituição financeira para envio das informações solicitadas e a falta de frequência para o recebimento do relatório.
	03	CEF - SUREP	Relatório semanal da CEF	Foi relatada irregularidade na frequência de atualizações e falta de informações importantes quanto à situação do contrato de repasse, o que dificulta o acompanhamento do contrato de repasse pelo DEPEN.
	04	CEF - SUREP	RAE (Relatório de Acompanhamento e Execução de Obra)	As principais desconexões encontradas foram a falta de controle no recebimento do relatório e a não utilização do relatório para o acompanhamento da obra e das atividades do banco.
	05	DEPEN/DIRPP	Calendário de visitas a obras	Sua principal desconexão está na definição de periodicidade e responsabilidade sobre a elaboração do mesmo.
SUPORTE	06	CGPAI	Diárias e passagens	indisponibilidade financeira para o atendimento ao cronograma de visitas às obras.
	07	SERPRO/ MPOG	SICONV	O congestionamento de dados no fim do ano prejudica o desenvolvimento das atividades.
	08	DIREX/COFIN	SIAFI	Interface Conforme
	09	CEF	Sítio virtual da CEF	A falta de informações e atualizações no Sítio virtual da CEF também mostrou-se como uma oportunidade de melhoria para o replanejamento do tema.
	10	DIRPP	SCDP	
	11	MJ	MJDoc	
RESU	12	DIRPP/DEPEN	Ofícios da CEF (Seleção, Contratação, Execução e Prestação de Contas)	Não são gerados relatórios de acompanhamento do contrato de repasse, sendo o Ofício da CEF, referente ao recebimento de tarifas, o marco final do processo.

LTADOS	13	DIRPP/DEPEN	Relatório de Conclusão de Obra	Apenas as obras contempladas no calendário de visitas possuem um Relatório de conclusão de obra.
REGULAÇÃO	14	DEPEN	Contrato de prestação de serviços com a CEF	O Contrato de prestação de serviços com a CEF não possui cláusulas que permitam um acompanhamento mais detalhado da execução do objeto do contrato de repasse.
	15	CEF – SUREP	Contrato de Repasse (entre CEF e UF)	O Contrato de repasse (firmado entre as UFs e a CEF) não é acompanhado pelo DEPEN e suas cláusulas poderiam facilitar o acompanhamento do objeto por esse.
	16	MPOG/MF/ CGU	Portaria 507/11	Interface Conforme
	17	MJ	Portaria 458/11	Não especifica claramente de qual parte é responsável pela fiscalização do contrato de repasse.
	18	Congresso	LOA	Interface Conforme
	19	DEPEN	Portarias de chamamento para envio de propostas de ampliação e construção de estabelecimentos prisionais	Os prazos definidos pelo GGI nessa portaria não levaram em consideração o histórico de tempo observado em cada atividade do processo, os tempos estabelecidos na portaria levam em consideração os prazos que seriam ideais, porém dificilmente factíveis.
	20	Congresso	LDO	Interface Conforme

No fluxograma original foram identificadas 31 tarefas e 05 subprocessos, conjunto de tarefas executadas por outros agentes e que fogem à governabilidade do DEPEN, divididos em duas atividades: treze tarefas e dois subprocessos em Descentralizar recursos financeiros para a CEF e dezoito tarefas e três subprocessos em Acompanhar a execução da obra.

Replanejamento:
Os principais problemas encontrados no tema são referentes à morosidade das UFs e da CEF, bem como o fornecimento de informações por parte desses agentes. As principais metas estabelecidas são atingir o tempo médio de 365 dias para entrega das obras e alcançar 100% da meta de geração de vagas prevista para o ano. A solução encontrada, para as disfunções das interfaces 02, 03, 09, 12, 13 e 14, foi a formulação de um novo contrato de prestação de serviços entre a CEF e o DEPEN, além de novas cláusulas para melhorar o contrato de repasse firmado entre as UFs e a CEF.

A principal modificação ocorrida no fluxograma está relacionada às atividades que antes eram *Descentralizar recursos financeiros para a CEF* e *Acompanhar a execução da obra* e passou a ser *Acompanhar a formalização do contrato de repasse*, *Acompanhar a execução do objeto do contrato de repasse* e *Acompanhar a prestação de contas e tomada de contas especiais do contrato de repasse*. Essa modificação ilustra a mudança de lógica do tema, uma vez que as três novas atividades são referentes ao acompanhamento das etapas pela qual passa um contrato de repasse.

O novo fluxograma é composto por 55 tarefas e 07 subprocessos: Acompanhar a formalização do Contrato de Repasse possui 19 tarefas e dois subprocessos, Acompanhar a execução do objeto do Contrato de Repasse ficou com 31 tarefas e 03 subprocessos e, por fim, Acompanhar a prestação de contas e tomada de contas especiais do Contrato de Repasse contempla 05 tarefas e dois subprocessos.

Com o objetivo de verificar a utilização da metodologia apresentada pela consultoria e adoção das oportunidades de melhoria propostas, questionou-se à Unidade a implementação de cada uma das tarefas propostas no Plano de Implantação, sendo que o resultado segue abaixo:

N° Ação	Ação	Nº Tarefa	Tarefa	Situação Março/2014	Observações
1	Levantar todas as informações que a CEF deve passar ao DEPEN e a forma como devem ser disponibilizadas, além dos prazos que devem ser respeitados, a responsabilidade pela fiscalização dos contratos de repasse e as penalizações pelo não cumprimento das cláusulas	1.1	Levantar as informações (conteúdo, forma e frequência) que devem ser fornecidas durante a atividade de "Acompanhamento da formalização"	Concluída	
		1.2	Levantar as informações (conteúdo, forma e frequência) que devem ser fornecidas durante a atividade de "Acompanhamento da execução"	Concluída	
		1.3	Levantar mecanismos de penalização cabíveis pelo não cumprimento das cláusulas do contrato de prestação de serviços	Concluída	
		1.4	Obter validação com a Coordenação Geral e a DIRPP das informações levantadas	Concluída	
		1.5	Validar com a CEF as informações levantadas	Concluída	
		1.6	Encaminhar as informações validadas para o redator do contrato de prestação de serviços	Concluída	
2	Levantar informações que as Ufs devem disponibilizar ao Depen desde a assinatura do contrato de repasse até a emissão da AIO	2.1	Levantar as informações (conteúdo, forma e frequência) que devem ser fornecidas neste intervalo de tempo, principalmente durante o processo licitatório	Concluída	
		2.2	Obter validação com a Coordenação Geral e a DIRPP das informações levantadas	Concluída	
		2.3	Validar com a UFs as informações levantadas	Cancelada	Em 06/12: Desnecessária validação com as UFs
		2.4	Inserir esta obrigação no contrato de repasse	Cancelada	Em 11/01/2013: Ação será cancelada pelo fato do contrato de repasse não ser considerado o melhor instrumento.
3	Fornecer a CEF uma tabela de referência de preços para projetos de construção e ampliação de estabelecimentos penais pré- fabricados (Está sendo feita uma tabela de referência de preços para projetos pré-fabricados pela Parceria Depen/UFSC)	3.1	Obter assinatura do Termo de Cooperação Técnica com a UFSC	Concluída	
		3.2	Definir junto à UFSC as diretrizes para condução do processo	Concluída	
		3.3	Obter das empresas que participaram da audiência pública as documentações a serem analisadas pela UFSC para atender ao plano emergencial (projeto 2)	Concluída	
		3.4	Obter junto à UFSC o relatório sobre a análise das documentações para atender ao plano emergencial (projeto 2)	Concluída	
		3.5	Inserir insumos e composições (projeto 2) no SINAPl/Depen	Concluída	
		3.6	Acompanhar as atividades do projeto 1 (parâmetros mínimos para estabelecimentos prisionais pelo método construtivo pré-fabricado)	Concluída	
		3.7	Obter junto à UFSC o relatório sobre o projeto 1	Concluída	
		3.8	Inserir insumos e composições do projeto 1 no SINAPl/Depen	Cancelada	Em 19/11/13: foi lançada Nota Técnica informando que o DEPEN não executaria a tarefa.
4	Definir critérios técnicos para seleção das obras a serem visitadas (Necessita visita à obra)	4.1	Levantar os critérios técnicos para seleção das obras a serem visitadas	Concluída	
		4.2	Obter junto à Coordenação Geral e DIRPP a validação dos critérios técnicos para seleção das obras a serem visitadas	Concluída	
5	Elaborar modelo para relatório da visita técnica à obra (padronização das tarefas "49- Visita à	5.1	Elaborar modelo de relatório para realização da visita técnica à obra	Concluída	
		5.2	Validar junto à Coordenação Geral o modelo de relatório para as tarefas "49- Visita à obra realizada", "50- Relatório de visita à obra	Concluída	

	obra realizada", "50-Relatório de visita à obra elaborado")		elaborado";		
6	Estabelecer padrão de prazos para as atividades executadas no processo e incluí-los nas portarias	6.1	Elaborar planilha para registro dos tempos reais de tramitação das propostas atuais	Concluída	
		6.2	Estudar prazos para execução das atividades do processo	Concluída	
		6.3	Validar junto à Coordenação Geral os prazos estudados	Concluída	
		6.4	Incluir os prazos no texto da minuta de portaria	Concluída	
		6.5	Analisar prazos tendo como base o histórico da planilha de registro	Concluída	
		6.6	Validar junto á Coordenação Geral ações corretivas	Concluída	
7	Validar com a CEF a inclusão da AIO e do Relatório Técnico no Siconv (até a elaboração de novo contrato de prestação de serviços)	7.1	Obter junto à DIRPP a articulação com a CEF para inclusão desses documentos no Siconv	Concluída	
		7.2	Obter formalização da inclusão dos documentos por meio de notificação oficial	Concluída	
8	Propor melhorias para adequar os contratos de repasse entre a CEF e a UF ao processo replanejado	8.1	Avaliar modelo atual do contrato de repasse entre a CEF e a UF	Concluída	
		8.2	Validar junto à Coordenação Geral e à DIRPP as possíveis melhorias ao modelo de contrato	Concluída	
		8.3	Obter junto à DIRPP a articulação com a CEF para inclusão das possíveis melhorias no modelo de contrato de repasse	Concluída	
9	Disponibilizar os projetos de referência para as UF utilizarem em suas propostas	9.1	Elaborar seis projetos de referência (3 grupos bioclimáticos e 2 gêneros - pelo Depen)	Concluída	
		9.2	Validar seis projetos de referência (3 grupos bioclimáticos e 2 gêneros - pelo Depen)	Concluída	
		9.3	Disponibilizar seis projetos de referência (3 grupos bioclimáticos e 2 gêneros - pelo Depen)	Concluída	
		9.4	Solicitar projetos de referência (pelas Ufs)	Concluída	
10	Adequar o manual de procedimentos ao processo replanejado	10.1	Reunir as mudanças geradas pelos replanejamentos dos processos que deveram ser incluídas no manual de procedimentos;	Concluída	
		10.2	Elaborar o manual de procedimentos;	Concluída	
		10.3	Validar o manual de procedimentos junto à Coordenação Geral e à DIRPP ;	Cancelada	Em 18/02/2013: Ação cancelada em função do manual que será entregue ao final do trabalho da consultoria. Podendo ser complementado pela área técnica com informações mais específicas pertinentes ao processo.
		10.4	Validar o manual de procedimentos junto CEF;	Cancelada	
		10.5	Organizar treinamento dos servidores envolvidos com a execução dos processos no conteúdo do manual de procedimentos;	Cancelada	
		10.6	Realizar treinamento dos servidores envolvidos com a execução dos processos no conteúdo do manual de procedimentos;	Cancelada	
		10.7	Realizar primeira avaliação do manual de procedimentos com base nas informações geradas nos treinamentos e execução das tarefas.	Cancelada	

Conforme se verifica das informações prestadas, a maioria das ações propostas foi implementada, sendo que as demais foram revistas de modo a cancelar as desnecessárias ou adaptar a proposta a uma realidade mais atualizada, como foi o caso da Ação 3 que previa o fornecimento de uma tabela de referência de preços para projetos de construção e ampliação de estabelecimentos penais pré- fabricados para a CEF, resultante de uma parceria entre o DEPEN e a UFSC. Entretanto, conforme

relatado em item específico deste relatório, os resultados obtidos com o método pré-fabricado não se mostraram viáveis para o DEPEN, o que levou à Unidade descartar tal estratégia.

1.1.3.5 INFORMAÇÃO

Acompanhar Contrato com a Caixa Econômica Federal - CEF.

Fato

Diagnóstico:
Conforme expresso no relatório, o tema *Acompanhar Contrato de Prestação de Serviço com a Caixa Econômica Federal* tem como objetivo acompanhar os serviços de seleção, contratação e administração dos contratos de repasse nos quais a Caixa Econômica Federal – CEF atua como mandatária, bem como realizar o pagamento desses serviços. Está inserido no macroprocesso finalístico *Fomentar Ampliação e Construção de Estabelecimentos Penais* e tem como principal agente a Coordenação de Engenharia e Arquitetura – COENA.

O tema se inicia com o recebimento de ofícios de cobrança dos serviços prestados pela CEF e compreende as atividades de análise desses ofícios e da realização de pagamentos, terminando com as tarifas devidamente pagas. Durante as entrevistas de mapeamento, foi verificada a inexistência de padrões e metas para o tema.

Diagrama de Escopo e Interfaces do Processo – DEIP:

	N	Atores	Elemento	Avaliação
ENTRADAS	01	CEF - SUREP	Ofícios da CEF (Seleção, Contratação, Execução e Prestação de Contas)	Ofícios oriundos da Superintendência Nacional de Produtos de Repasses (SUREP) da Caixa Econômica Federal e que apresentam as tarifas a serem pagas pelo DEPEN, foi identificado que as tarifas são apresentadas sem o detalhamento do quanto está sendo cobrado por cada serviço prestado, o que gera morosidade na análise e podem causar erro de cálculo no valor cobrado no ofício.
SUPORTE	02	MPOG	SICONV	A CEF não está disponibilizando nesse sistema informações dos contratos de repasse, cabe ressaltar que contrato de prestação de Serviços entre o DEPEN e a CEF prevê essa atualização do SICONV pela mandatária.
	03	MJ	MJDoc	Interface Conforme
	04	COFIN/DIREX	SIAFI	Interface Conforme
	04	CEF	Sítio virtual da CEF	Sítio onde as informações sobre a execução dos contratos de repasse devem ser disponibilizadas. Foi identificado que existem atrasos na atualização dessas informações.
RESULTADOS	05	CEF	Pagamento da tarifa (prestação de serviço)	A interface de resultado Pagamento de tarifas apresenta uma disfunção causada pelos problemas das interfaces de suporte e entrada, existe uma dificuldade para estabelecer o que deve ser pago, uma vez que o ofício de cobrança não especifica bem e as ferramentas utilizadas para conferência não são devidamente preenchidas com informações.
REGULAÇÃO	06	DEPEN	Contrato de prestação de serviços com a CEF	Foi identificado que a CEF não cumpre todas as cláusulas previstas no contrato como, por exemplo, a Cláusula Quinta que prevê o encaminhamento de faturas com detalhamento individual de cada cobrança e como a Cláusula Sexta que exige a inserção de informações, pela contratada, no SICONV.
	07	CN	Lei 8.666/93	

No fluxograma original foram identificadas 15 tarefas divididas em duas atividades, sendo: dez para a atividade de *Analisar ofícios de cobranças* e cinco para a atividade de *Realizar pagamento das tarifas*.

Replanejamento:

Os principais problemas identificados no mapeamento do tema prioritário *Acompanhar Contrato de Prestação de Serviço com a Caixa Econômica Federal* foram: a forma de apresentação das tarifas Ofícios de Cobrança e a falta de atualização de informações sobre os contratos de repasse.

Os ofícios de cobrança da CEF não definem claramente a que se referem os valores cobrados. Tendo isso em mente, definiu-se eliminar essa dificuldade agindo em suas causas fundamentais. Um padrão de ofício de cobrança será elaborado pelo DEPEN para ser utilizado pela CEF.

Ao fluxograma redesenhado foram mantidas as 15 tarefas originais, alterando-se a ordem de algumas delas.

Com o objetivo de verificar a utilização da metodologia apresentada pela consultoria e a adoção das oportunidades de melhoria propostas, questionou-se à Unidade a implementação de cada uma das tarefas propostas no Plano de Implantação, sendo que o resultado segue abaixo:

N° Ação	Ação	Nº Tarefa	Tarefa	Situação Março/2014	Observações
1	Elaborar POP para a tarefa 03. Serviço prestado avaliado	1.1	Elaborar Procedimento Operacional Padrão (POP) para realização da avaliação do serviço prestado pela CEF após a conferência do valor e mérito do ofício de cobrança	Concluída	
		1.2	Obter validação do POP (Procedimento Operacional Padrão) para a tarefa "03- Serviço prestado avaliado" junto à CGPAI;	Concluída	
		1.3	Treinar analistas administrativos no POP (Procedimento Operacional Padrão) da tarefa "03 - Serviço prestado avaliado";	Concluída	
		1.4	Incluir POP (Procedimento Operacional Padrão) no cronograma de DTO (Diagnóstico do Trabalho Operacional);	Concluída	
2	Redefinir o % para pagamento dos serviços e dividir o serviço de acompanhamento e prestação de contas em duas tarifas separadas	2.1	Elaborar proposta com as alterações nos percentuais e na divisão das etapas de pagamento	Cancelada	Em 13/11: Ação cancelada, conforme decidido em reunião junto à DIRPP, não serão modificados os percentuais
		2.2	Obter validação da proposta junto à DIRPP	Cancelada	
		2.3	Obter junto à DIRPP a articulação com a CEF para apresentação da proposta	Cancelada	
		2.4	Obter aprovação da proposta junto à CEF	Cancelada	
3	Elaborar o padrão de ofício de cobrança e estabelecer o momento (marco de entrega) em que o pagamento das tarifas e transferências deve ser efetuado, bem como os documentos que comprovam esse marco	3.1	Elaborar uma proposta que contenha a minuta do ofício de cobrança e a definição dos marcos de entrega	Concluída	
		3.2	Obter validação da proposta junto à DIRPP	Concluída	
		3.3	Obter junto à DIRPP a articulação com a CEF para apresentação da proposta	Concluída	
		3.4	Obter aprovação da proposta junto à CEF	Concluída	A CEF informou que não era possível acatar a proposta. A justificativa dada foi de que o contrato de repasse é padrão para todos os Ministérios e não poderia ser alterado.
4	Elaborar uma planilha para manter registro na COENA	4.1	Realizar estudo sobre a necessidade de dados para cálculo dos indicadores	Concluída	

	sobre os contratos de repasse, atualizada com os dados disponibilizados pela CEF	4.2	Elaborar a planilha da COENA para controle da qualidade da prestação de serviços da CEF conforme critérios estabelecidos	Concluída	
		4.3	Elaborar a planilha da COENA para cálculo dos indicadores financeiros e quantitativos	Concluída	
		4.4	Obter validação das planilhas junto à CGPAI	Concluída	
		4.5	Treinar analistas administrativos na utilização das planilhas	Concluída	
5	Estabelecer os critérios de qualidade para avaliação dos serviços prestados pela CEF	5.1	Realizar estudo sobre o serviço prestado pela CEF (interfaces entre Depen e CEF durante a prestação de serviço)	Concluída	
		5.2	Definir os critérios de qualidade (o que será avaliado?) com base no estudo	Concluída	
		5.3	Desenvolver mecanismos de avaliação (como avaliar?) da qualidade dos serviços prestados pela CEF	Concluída	
		5.4	Obter validação dos critérios de qualidade e mecanismos de avaliação junto à DIRPP	Concluída	
		5.5	Obter junto à DIRPP a articulação com a CEF para apresentação dos critérios de qualidade e mecanismos de avaliação	Cancelada	Em 18/02/2013: Ação cancelada. Os critérios de qualidade não serão inseridos no Contrato de Prestação de Serviços com a CEF. Será utilizada pela COENA para avaliar, mas sem cortes no pagamento.
		5.6	Obter aprovação dos critérios de qualidade e mecanismos de avaliação junto à CEF	Cancelada	
6	Escrever novo contrato de prestação de serviços com a CEF	6.1	Inserir no novo contrato de prestação de serviços o padrão de ofício de cobrança, os documentos que comprovam o marco de entrega do serviço e o prazo para transferência financeira	Atrasada	O Modelo está pronto. Em negociação anterior com a Caixa, ela não aceitou utilizar o modelo. Uma nova tentativa será feita, ao final do atual contrato (em 30/04/13).
		6.2	Inserir no novo contrato de prestação de serviços as informações necessárias ao acompanhamento, durante a formalização e a execução, a periodicidade e a forma de apresentação em que devem ser enviadas	Atrasada	
		6.3	Inserir no novo contrato de prestação de serviços os critérios de qualidade e mecanismos para avaliação dos serviços prestados pela CEF	Cancelada	Em 18/02/13: Não serão inseridos critérios de qualidade no contrato de prestação de serviços com a CEF.
		6.4	Inserir no novo contrato de prestação de serviço a forma de cálculo, sobre real ou nominal, para cobrança de cada serviço (os percentuais referentes à cada etapa de divisão do acompanhamento em execução e prestação de contas/TCE)	Concluída	
		6.5	Validar redação final junto à Coordenação Geral e a DIRPP	Concluída	
		6.6	Validar o manual de procedimentos junto CEF;	Concluída	
		6.7	Obter assinatura e publicação do Contrato de prestação de serviço;	Concluída	

Conforme se verifica das informações prestadas, o DEPEN implementou algumas ações propostas, como é o caso da Ação 1 e da Ação 4, que tratam basicamente de procedimentos e controles internos ao próprio Órgão. Entretanto, as ações que dependem de interação com a CEF não se mostraram de fácil implementação. Na Ação 3, planejada para se definir claramente o marco de cobrança dos serviços, a CEF não acatou a proposta, justificando que o Contrato de Repasse é padrão para todos os ministérios. A Ação 5, planejada para definição de critérios de qualidade, também resultou infrutífera. Ainda que a COENA utilize critérios de qualidade para avaliar os

serviços da CEF, se a contratada não utilizar os mesmos critérios e nem houver reflexo financeiro na sua adoção, certamente não serão atingidos os ganhos propostos pelo diagnóstico e reprojeto do Tema. Apenas com a análise do contrato seria possível uma avaliação mais apropriada. De qualquer forma, para a Ação 6, que trata da elaboração de um novo contrato, "*Não serão inseridos critérios de qualidade no contrato de prestação de serviços com a CEF*". Portanto, conforme informado pela Unidade, os problemas da parceria com a CEF tendem a se estender por mais tempo.

1.1.3.6 INFORMAÇÃO

Formalização de instrumentos (Convênio e Termo Aditivo).

Fato

Diagnóstico:

Conforme expresso no relatório, o tema *Formalizar Instrumentos (Convênio e Termo Aditivo)* tem como objetivo a formalização, publicação e comunicação dos convênios firmados pelo DEPEN. Está inserido nos macroprocessos finalísticos *Fomentar ações de reintegração social em estabelecimentos penais*, *Fomentar a implantação de estruturas de alternativas penais*, *Fomentar ações de aparelhamento de estabelecimentos penais*, *Fomentar a capacitação dos servidores da execução penal*, e no macroprocesso de suporte *Fomentar a gestão da informação penitenciária* e tem como principal agente do tema prioritário a *Coordenação-Geral do Fundo Penitenciário Nacional.*

O tema se inicia com o recebimento das propostas de convênios aprovadas e da documentação necessária para a formalização dessas propostas, contempla as etapas de análise de proposta, geração de convênios e publicação de convênios. Durante as entrevistas de mapeamento foi verificada a inexistência de padrões e metas para o tema.

Foi elaborado junto à equipe da CGFPN o Diagrama de Escopo e Interfaces do Processo – DEIP, onde foram identificadas as entradas, as saídas, as regulações que interferem no tema e os instrumentos de suporte. Cada uma destas interfaces foi avaliada para identificar problemas e possíveis oportunidades de melhoria, conforme representado na seguinte tabela:

	N	Atores	Elemento	Avaliação
ENTRADAS	**01**	Área	Projeto Aprovado	problemas na concentração das entregas dos projetos, que ocorrem geralmente nos meses de outubro e novembro, o que gera uma dificuldade na formalização dos convênios dentro do prazo, que é até dezembro; a não obtenção de respostas dos memorandos que são enviados às áreas técnicas e problemas nos projetos entregues, sendo recorrentes os problemas que se referem à natureza das despesas
	02	Área	Documentações	a não conferência do check-list pelas áreas técnicas, o que causa atrasos, uma vez que, quando isso acontece, as documentações têm de ser conferidas na formalização do convênio; e o não recebimento ou ocorrência de erros nas declarações, o que atrapalha a continuidade do processo
SUPORTE	**03**	MPOG	SICONV	falta de campos necessários para inserção de informações pertinentes ao tema, bem como de um módulo de prestação de contas. Também foi verificada a inexistência de capacitação no sistema e a falta de inserção dos dados.
	04	SERPRO	SIAFI/SIASG	Interface Conforme
	05	CGTI	AQUILES	apresentou dificuldades relacionadas à falta de robustez, segurança e compatibilidade do sistema, bem como o fato de alguns equipamentos não o suportarem.
	06	CGTI	FUNPEN	disfunções identificadas semelhantes ao Aquiles, como a falta de compatibilidade e de suporte em certos equipamentos.
	07	MJ	MJDoc	Interface Conforme
R	**08**	Área técnica	Instrumento	recebimento tardio das propostas aprovadas, podem ocorrer fora do

ESULTADOS	09	Convenente	Formalizado	prazo, ou mesmo perderem esse prazo
	10	Convenente	Instrumento Publicado DOU	Interface Conforme
	11	Convenente	Comunicação realizada	Interface Conforme
	12	Assembléia Legislativa		Interface Conforme
	13	Tribunal de Justiça		Interface Conforme
	14	MPE		Interface Conforme
	15	MPF		Interface Conforme
REGULAÇÃO	16	Congresso Nacional	LDO Vigente	Interface Conforme
	17	MPOG/MF/ CGU	Portaria 507/11	não há capacitação dos servidores nesta Portaria, e que este fato gera dúvida de interpretação da Portaria.
	18	MPOG/MF/ CGU	Portaria 127/08	Interface Conforme
	19	MPOG/MF/ CGU	Decreto 6170/07	Interface Conforme
	20	STN	IN 01/97	Interface Conforme
	21	MJ	Portaria 458/11	Interface Conforme
	22	Congresso Nacional	Lei Complem. 101/00	Interface Conforme
	23	Congresso Nacional	Lei 8.666/93	Interface Conforme
	24	DEPEN	Portaria DEPEN	Interface Conforme

No fluxograma original foram identificadas 47 tarefas, divididas em três atividades, sendo: 16 tarefas em Análise de proposta, 26 em Geração de convênio e cinco em Publicação do convênio.

Replanejamento:
Foi elaborado novo fluxograma levando em consideração as premissas, orientações e metas definidas, assim como as oportunidades de melhoria levantadas. Houve a modificação do número de tarefas, passando de 47 atividades para 39, resultando em 09 atividades em Análise de proposta, 26 atividades em Geração de convênio e 04 atividades em Publicação do convênio.

Com o objetivo de verificar a utilização da metodologia apresentada pela consultoria e adoção das oportunidades de melhoria propostas, questionou-se à Unidade a implementação de cada uma das tarefas propostas no Plano de Implantação, sendo que o resultado segue abaixo:

N° Ação	Ação	Nº Tarefa	Tarefa	Situação Março/2014	Observações
1	Implantar SLA (Acordo de Nível de Serviço) de qualidade e prazo entre a CGFPN e a áreas técnicas (CGRSE, CGPAI, CGPMA) com relação ao envio de documentação para formalização de convênios	1.1	Definir SLA (Acordo de Nível de Serviço) e indicador de medição.	Concluído	
		1.2	Negociar SLA (Acordo de Nível de Serviço) com áreas técnicas (CGPAI, CGRSE, CGPMA).	Concluído	
		1.3	Obter, junto ao Diretor de Políticas Penitenciárias, a divulgação do SLA (Acordo de Nível de Serviço).	Concluído	
2	Implantar SLA (Acordo de Nível de Serviço) de qualidade e prazo entre a CGFPN e a áreas técnicas (CGRSE, CGPAI, CGPMA) com relação ao envio de documentação para termos aditivos	2.1	Definir SLA (Acordo de Nível de Serviço) e indicador de medição.	Concluído	
		2.2	Negociar SLA (Acordo de Nível de Serviço) com áreas técnicas (CGPAI, CGRSE, CGPMA).	Concluído	
		2.3	Obter, junto ao Diretor de Políticas Penitenciárias, a divulgação do SLA (Acordo de Nível de Serviço).	Concluído	

3	Implantar um modelo de folha de rosto de resumo do convênio	3.1	Criar um modelo de folha de rosto de resumo do convênio	Concluído	
		3.2	Negociar com áreas (CGPMA, CGRSE, CGPAI, COFIN) o conteúdo e o formato da folha de rosto.	Concluído	
		3.3	Obter, junto ao Diretor de Políticas Penitenciárias, a validação da folha de rosto	Concluído	
		3.4	Divulgar o modelo de folha de rosto.	Concluído	
4	Implantar cronograma de formalização de convênios	4.1	Criar cronograma detalhado da CGFPN para Formalização de Convênios	Concluído	
		4.2	Negociar com áreas (CGPMA, CGRSE, CGPAl) as datas do cronograma para 2012.	Concluído	
		4.3	Validar cronograma com a Diretoria de Políticas Penitenciárias	Concluído	
		4.4	Divulgar o cronograma validado	Concluído	
5	Implantar SLA (Acordo de Nível de Serviço) de qualidade e prazo entre a CGFPN e a Consultoria Jurídica (CJ) com relação a documentação referente a formalização de convênio	5.1	Definir SLA (Acordo de Nível de Serviço) e indicador de medição.	Concluído	
		5.2	Obter, junto ao Diretor de Políticas Penintenciárias, a negociação do SLA (Acordo de Nível de Serviço) com a Consultoria Jurídica (CJ)	Concluído	
		5.3	Obter, junto ao Diretor de Políticas Penitenciárias, a divulgação do SLA (Acordo de Nível de Serviço).	Concluído	
6	Capacitar usuários na utilização do sistema Aquiles	6.1	Definir um responsável pelo sistema Aquiles	Concluído	
		6.2	Obter, junto ao responsável pelo sistema AQUILES, as possíveis inconsistências do programa	Não informado	
		6.3	Obter, junto as áreas que utilizam o sistema, as melhorias que podem ser editadas no sistema	Não informado	
		6.4	Obter, junto ao responsável pelo sistema AQUILES, a correção dos pontos inconsistentes e sugeridos no sistema Aquiles	Concluído	
		6.5	Elaborar treinamento para capacitação dos usuários no sistema Aquiles	Não informado	
		6.6	Treinar colaboradores no sistema Aquiles	Não informado	
		6.7	Obter junto a CGTI, o treinamento dos colaboradores no sistema Aquiles/MJ.	Cancelada	Em 06/12: Não existe a possibilidade de treinamento, de acordo com o contrato junto à CGTI. Um manual do sistema foi disponibilizado.
7	Automatizar as consultas de inadimplência no sistema SlAFl	7.1	Elaborar ofício com a solicitação detalhada da automatização das consultas de inadimplência no sistema SlAFl	Concluído	
		7.2	Obter, junto ao MPOG, a automatização das consultas de inadimplência no sistema SlAFl.	Cancelada	Em 22/01/13: Cancelada devido à dificuldades do MPOG em atender a demanda. Será substituída por uma ação de busca de instrumentos para obtenção das informações necessárias aos gestores. Nova ação será definida até dia 25/01/13.
8	Customizar o SICONV com opção de alerta de novas informações inseridas por terceiros	8.1	Elaborar ofício com a solicitação detalhada da opção de alerta de novas informações inseridas por terceiros no SICONV	Concluído	
		8.2	Obter, junto ao MPOG, a inserção de uma opção de alerta de novas informações inseridas por terceiros no SICONV	Cancelada	Em 22/01/13: Cancelada devido a dificuldades do MPOG em atender a demanda. Será substituída

					por uma ação de busca de instrumentos para obtenção das informações necessárias aos gestores. Nova ação será definida até dia 25/01/13.
9	Implantar SLA (Acordo de Nível de Serviço) de prazo entre a CGFPN e a DIRPP para aprovação do plano de trabalho.	9.1	Definir SLA (Acordo de Nível de Serviço) e indicador de medição.	Concluído	
		9.2	Negociar SLA (Acordo de Nível de Serviço) com a DIRPP	Concluído	
10	Capacitar usuários na utilização do sistema SI CONV	10.1	Elaborar ofício com a solicitação detalhada da capacitação requerida no sistema SICONV	Concluído	
		10.2	Obter, junto ao MPOG, a capacitação no sistema SICONV	Concluído	
		10.3	Elaborar ofício para solicitação da capacitação "Entendendo a nova legislação de convênios - Portaria 507/2011" no sistema SICONV	Concluído	
		10.4	Obter, junto ao RH, a capacitação "Entendendo a nova legislação de convênios - Portaria 507/2011" no sistema SICONV	Concluído	
11	Implantar sistemática em âmbito federal de verificação de objetos de convênio	11.1	Obter, junto a MPOG e a CGTI, a informação a respeito da função de conferência de objetos de convênios pelos CNPJ dos proponentes	Cancelada	09/08: Cancelada - Essa cobrança será realizada por meio de declaração do proponente.
		11.2	Obter, junto a MPOG e a CGTI, a capacitação de colaboradores envolvidos com convênios na função informada ou o desenvolvimento de uma sistemática para verificação de objetos de convênio	Concluído	
12	Atualizar hardwares do DEPEN (capacidade dos servidores de dados e equipamentos)	12.1	Obter, junto ao Diretor de Políticas Penitenciárias, um termo de referência para ampliação da capacidade de servidores de dados	Cancelada	Em 18/09: Tarefa cancelada em razão do DEPEN não poder adquirir os itens de informática diretamente. Essa solicitação será feita em nova ação junto a CGTI.
		12.3	Obter, junto a CGTI, a ampliação da capacidade dos servidores de dados	Concluído	
		12.2	Obter, junto ao Diretor de Políticas Penitenciárias, um termo de referência para equipamento multifuncional com scanner	Cancelada	Em 21/09: Ação cancelada. Serão remanejadas os equipamentos multifuncionais de scanner para adequação as demandas do DEPEN.
		12.4	Obter, junto a CGTI, a aquisição de equipamento multifuncional com scanner	Cancelada	Em 21/09: Ação cancelada. Serão remanejadas os equipamentos multifuncionais de scanner para adequação as demandas do DEPEN.
13	Customizar o SICONV com a opção de cancelamento de convênio após *a* geração do mesmo	13.1	Elaborar ofício detalhado com a solicitação a customização do sistema SICONV com a inserção de uma opção de cancelamento de convênio após a geração do mesmo.	Concluído	
		13.2	Obter, junto ao MPOG, a customização do sistema SICONV com a inserção de uma opção de cancelamento de convênio após a geração do mesmo.	Concluído	
14	Unificar os sistemas AQUILES e FUNPEN	14.1	Obter, junto aos responsáveis pelo sistema AQUILES e FUNPEN, a informação a respeito da possibilidade de unificação dos sistemas.	Concluído	
		14.2	Definir, junto a CGTI, a responsabilidade pela unificação dos	Concluído	

			sistemas.		
		14.3	Obter, junto ao responsável pela unificação do AQUILES e do FUNPEN, o sistema finalizado	Concluído	
15	Atualizar os sistemas com base em Access para uma única versão (Access 2010)	15.1	Elaborar ofício detalhado destinado a CGTI, solicitando a atualização dos sistemas em base Access (FUNPEN e AQUILES) para a versão mais recente do programa	Cancelada	Em 21/09: Ação cancelada. Não será necessário a atualização do Access, visto que o novo sistema Aquiles atenderá as necessidades da DEPEN.
		15.2	Obter, junto a CGTI, a atualização dos sistemas em base Access (FUNPEN e AQUILES) para a versão mais recente do programa	Cancelada	Em 21/09: Ação cancelada. Não será necessário a atualização do Access, visto que o novo sistema Aquiles atenderá as necessidades da DEPEN.
16	Customizar o SICONV com um link de acesso direto ao DOU na aba de "Dados" no campo de "status publicado"	16.1	Elaborar ofício detalhado destinado ao MPOG, solicitando a inserção de um link de acesso direto ao DOU na aba de "Dados" no campo de "Status publicado" no sistema SICONV	Concluído	
		16.2	Obter, junto ao MPOG, a Inserção de um link de acesso direto ao DOU na aba de "Dados" no campo de "Status publicado" no sistema SICONV	Concluído	
17	Implantar certificação digital	17.1	Elaborar ofício detalhado destinado ao MPOG, solicitando a implantação de sistema de certificação digital (assinatura digital)	Concluído	
		17.2	Obter, Junto ao MPOG, a Implantação do sistema de certificação digital (assinatura digital)	Cancelada	Em 22/01/13: Ação cancelada por dificuldade em obtenção de prazo pelo MPOG e a gestora não vê a causa geradora da ação como prioritária.
18	Implantar POP (Procedimento Operacional Padrão) para a tarefa "05 Plano de trabalho conferido" do processo "Formalizar Convênios".	18.1	Elaborar POP (Procedimento Operacional Padrão) da tarefa "05 - Plano de trabalho conferido".	Concluído	
		18.2	Validar o POP (Procedimento Operacional Padrão) da tarefa "05 - Plano de trabalho conferido"	Concluído	
		18.3	Treinar colaboradores no Procedimento	Concluído	
		18.4	Incluir POP (Procedimento Operacional Padrão) no cronograma de DTO (Diagnóstico do Trabalho Operacional)	Não informado	
19	Customizar o SICONV para possibilitar a alteração de dados do convenente por parte do concedente	19.1	Elaborar ofício destinado ao MPOG, solicitando a correção por parte dos convenentes das informações dos convênios no SICONV (responsáveis, dados bancários etc.)	Concluído	
		19.2	Obter, Junto ao MPOG, a correção dos dados dos convênios, por parte dos convenentes.	Cancelada	09/08: A atualização é feita de forma automática no momento da publicação do convênio, não sendo necessário a correção por parte do MPOG. Quem faz a alteração é a unidade cadastradora do convenente.
		19.3	Elaborar ofício detalhado destinado ao MPOG, solicitando a liberação para a edição de informações do convenente no sistema SICONV.	Concluído	
		19.4	Obter, Junto ao MPOG, a liberação para a edição de informações do convenente no sistema SICONV.	Cancelada	09/08: A atualização é feita de forma automática no momento da publicação do convênio, não sendo necessário a correção por parte do MPOG. Quem faz a alteração é a unidade cadastradora do convenente.

Verificações

Das ações informadas pela Unidade como concluídas, foram selecionadas as de número 1, 3, 4, 5, 9 e 18 para serem testadas em convênios formalizados em 2013, além de comprovação da execução da Ação 10. Para tanto foram solicitados os Acordos de Nível de Serviços correspondentes às Ações 1, 5 e 9, o modelo de folha de rosto correspondente à Ação 3, o cronograma correspondente à Ação 4, o Procedimento Operacional Padrão correspondente à Ação 18 e a documentação comprobatória de realização da capacitação proposta na Ação 10.

Posteriormente, foram solicitados todos os 14 convênios assinados em 2013, que totalizam R$ 9.651.230,59, conforme a seguinte relação:

Siconv	Processo	Objeto	Valor
795173	08016019363201384	Implantação do Centro de Monitoração Eletrônica de Presos em Salvador e Região Metropolitana.	1.740.000,00
795221	08016019356201382	Implantação do Centro de Monitoração Eletrônica dos Presos de Luziânia e Novo Gama no Estado de Goiás.	1.440.000,00
795321	08016019359201316	Implantação do Centro de Monitoração Eletrônica da População Carcerária Vulnerável, Cumpridores de Medidas Cautelares Diversas da Prisão e Presos Provisórios em Maceió e Região Metropolitana.	1.440.000,00
795276	08016016339201393	Implantação do Projeto de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanentes - PROCAP, no Estado de Goiás.	913.598,25
795326	08016019361201395	Implantação do Centro de Monitoração Eletrônica da População Carcerária Vulnerável, Cumpridores de Medidas Cautelares Diversas da Prisão e Presos Provisórios em Joao Pessoa-PB.	720.000,00
795335	08016019368201315	Implantação da Central Integrada de Alternativas Penais para atender o Município de Joao Pessoa e Região Metropolitana.	629.936,46
795323	08016016340201318	Implementação do Projeto de Capacitação Profissional e Implantação de Oficinas Permanentes - PROCAP, no Estado de Minas Gerais.	573.455,83
795302	08016019364201329	Implantação da 1a Central Integrada de Alternativas Penais no município de Vitoria/ES.	538.493,41
795314	08016019362201330	Implantação de 1a Central Integrada de Alternativas Penais para atender o Município de Maceió e Região Metropolitana	508.091,40
791666	08016016338201349	Implantação do Projeto de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanentes - PROCAP - no Estado do Amazonas.	411.323,04
791984	08016016323201381	Implantação do Projeto de Capacitação Profissional e Implantação de Oficinas Permanentes (PROCAP) no Estado do Rio de Janeiro	329.818,88
786905	08016010095201335	Aquisição de equipamentos para estruturação de um Centro de Referencia Materno Infantil na Unidade Prisional Feminina do Instituto de Administração Penitenciaria do Amapá IAPEN	156.749,99
786906	08016010096201380	Aquisição de equipamentos para o Centro de Referencia Materno-Infantil para o exercício de 2013 no Sistema Prisional do Estado do Rio de Janeiro.	148.166,78
787677	08016010108201376	Aquisição de Equipamentos para o Centro de Referencia a Saúde Materno Infantil na Unidade Prisional Feminina do estado de Roraima.	101.596,55
			9.651.230,59

Importante observar que as ações verificadas são restritas à assinatura de convênios na CGFPN, excluindo-se portanto deste escopo os Contratos de Repasse para construção e reforma.

Dos resultados:

Ação 1: Implantar SLA (Acordo de Nível de Serviço) de qualidade e prazo entre a CGFPN e a áreas técnicas (CGRSE, CGPAI, CGPMA) com relação ao envio de documentação para formalização de convênios

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201400046/011, a Unidade apresentou três Acordos de Nível de Serviço, assinados entre a CGFPN e cada uma das áreas técnicas, estabelecendo que: *"Após o encerramento do programa no SICONV, as áreas técnicas terão 15 dias para emitir a 1ª nota técnica acerca da proposta apresentada e 60 dias para aprovação da referida proposta. ...o prazo de envio para CGFPN observará os prazos de término das portarias de chamamento no SICONV e que deverão ser atendidos pelas áreas técnicas."*

Os convênios formalizados em 2013 envolveram as áreas CGRSE e CGPMA. Verificou-se no trabalho de campo que o Acordo de Nível de Serviço, quanto ao prazo de 60 dias para aprovação da proposta, foi cumprido em 100% dos convênios originados na CGPMA e em 0% dos convênios da CGRSE, numa média de 50% para o DEPEN, conforme detalhado a seguir:

Siconv	Processo	Portaria	Encerramento do Programa no SICONV	Área Técnica	Aprovação Técnica	Tempo (dias)
795173	08016019363201384	300/2013	16/10/2013	CGPMA	09/12/2013	54
795221	08016019356201382	300/2013	16/10/2013	CGPMA	26/11/2013	41
795321	08016019359201316	300/2013	16/10/2013	CGPMA	28/11/2013	43
795276	08016016339201393	145/2013	14/06/2013	CGRSE	11/10/2013	119
795326	08016019361201395	300/2013	16/10/2013	CGPMA	06/12/2013	51
795335	08016019368201315	300/2013	16/10/2013	CGPMA	10/12/2013	55
795323	08016016340201318	145/2013	14/06/2013	CGRSE	11/10/2013	119
795302	08016019364201329	300/2013	16/10/2013	CGPMA	09/12/2013	54
795314	08016019362201330	300/2013	16/10/2013	CGPMA	06/12/2013	51
791666	08016016338201349	145/2013	14/06/2013	CGRSE	11/10/2013	119
791984	08016016323201381	145/2013	14/06/2013	CGRSE	11/10/2013	119
786905	08016010095201335	134/2013	17/05/2013	CGRSE	25/07/2013	69
786906	08016010096201380	134/2013	17/05/2013	CGRSE	25/07/2013	69
787677	08016010108201376	134/2013	17/05/2013	CGRSE	25/07/2013	69

Em relação ao prazo de 15 dias para emitir a 1ª nota técnica, o citado documento não foi identificado em nenhum dos processos.

Ação 3: Implantar um modelo de folha de rosto de resumo do convênio

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201400046/011, foi apresentado como modelo de folha de rosto de resumo do convênio o Extrato simplificado, extraído do sistema Aquiles. Este extrato apresenta numa folha, de forma resumida, uma série de dados, agrupados com os seguintes títulos: Identificação do Convênio, Vencimento, Informações Financeiras, Execução e Prestação de Contas e TCE. Apesar de concluído verificou-se nos processos que este modelo de folha de rosto não tem sido utilizado. Os processos se iniciam com um Relatório do SICONV seguido de análise da área técnica e os demais trâmites decorrentes. Consta na capa um resumo do convênio, mais simples que o modelo ora proposto.

Ação 4: Implantar cronograma de formalização de convênios

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201400046/011, o DEPEN não apresentou o cronograma de formalização de convênios para 2013, informando que "*Para o exercício 2013 o cronograma de formalização foi planejado para em outubro 2013 assinar todos os instrumentos em solenidade com os secretários de Estado e o Diretor-Geral. Tal cronograma restou prejudicado, tendo em vista que os projetos*

tiveram que ser reajustados. Além disso, os projetos da Coordenação-Geral de Penas Alternativas tiveram que ser elaborados e discutidos com os convenentes, o que interferiu no cumprimento do cronograma.". Segundo a proposta da consultoria, apresentada por meio do Relatório C, esta ação visa desconcentrar o recebimento de propostas no fim do ano. Apesar da tentativa, a Unidade ainda não conseguiu cumprir com este objetivo, e assinou a maioria de seus convênios nos últimos dias do ano, conforme apresentado a seguir:

Siconv	Processo	Assinatura do Convênio
795173	08016019363201384	31/12/2013
795221	08016019356201382	30/12/2013
795321	08016019359201316	31/12/2013
795276	08016016339201393	30/12/2013
795326	08016019361201395	30/12/2013
795335	08016019368201315	30/12/2013
795323	08016016340201318	30/12/2013
795302	08016019364201329	30/12/2013
795314	08016019362201330	31/12/2013
791666	08016016338201349	20/12/2013
791984	08016016323201381	30/12/2013
786905	08016010095201335	09/12/2013
786906	08016010096201380	26/11/2013
787677	08016010108201376	30/12/2013

Ação 5: Implantar SLA (Acordo de Nível de Serviço) de qualidade e prazo entre a CGFPN e a Consultoria Jurídica (CJ) com relação a documentação referente a formalização de convênio

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201400046/011, a Unidade apresentou um Acordo de Nível de Serviço, assinado entre o Diretor de Políticas Penitenciárias e o Coordenador da Consultoria Jurídica do MJ, estabelecendo 20 dias para emissão do parecer jurídico acerca da formalização de convênios e seus respectivos termos aditivos. A verificação do cumprimento do respectivo acordo ficou prejudicada tendo em vista que, nos processos selecionados, foram utilizados pareceres resultantes de análises relativas a minutas padrão de convênios, agrupadas por tema. Assim sendo, 7 dos 14 convênios analisados foram para implantação de Monitoração Eletrônica ou de Central Integrada de Alternativas Penais, originários da Coordenação-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas, e utilizaram o Parecer nº 1097 de 12/12/2013. Os convênios para implementação do Projeto de Capacitação Profissional e Implantação de Oficinas Permanentes – PROCAP, no total de 4, utilizaram o Parecer nº 159 de 15/03/2013. Os outros 3 convênios, firmados para aquisição de equipamentos para Centro de Referência à Saúde Materno Infantil, utilizaram o Parecer nº 164, de 15/03/2013.

Ação 9: Implantar SLA (Acordo de Nível de Serviço) de prazo entre a CGFPN e a DIRPP para aprovação do plano de trabalho.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201400046/011, a Unidade apresentou o Acordo de Nível de Serviço, assinado entre a DIRPP e a CGFPN, na data de 15/08/2012, estabelecendo três dias úteis para aprovar o Plano de Trabalho no SICONV. O referido acordo estabelece ainda que a CGFPN fará um resumo do projeto, contendo informações acerca dos valores e do objeto e a Coordenadora-Geral do Fundo

Penitenciário Nacional despachará pessoalmente com o Diretor de Políticas Penitenciárias. Verificou-se no trabalho de campo que o Acordo de Nível de Serviço foi cumprido em mais de 70% das situações verificadas, conforme detalhado a seguir:

Siconv	Processo	Despacho CGFPN	Aprovação DIRPP	Dias úteis
795173	08016019363201384	10/12/2013	11/12/2013	1
795221	08016019356201382	12/12/2013	12/12/2013	0
795321	08016019359201316	12/12/2013	12/12/2013	0
795276	08016016339201393	12/12/2013	12/12/2013	0
795326	08016019361201395	12/12/2013	12/12/2013	0
795335	08016019368201315	12/12/2013	12/12/2013	0
795323	08016016340201318	12/12/2013	12/12/2013	0
795302	08016019364201329	12/12/2013	12/12/2013	0
795314	08016019362201330	12/12/2013	12/12/2013	0
791666	08016016338201349	13/11/2013	20/11/2013	5
791984	08016016323201381	20/11/2013	22/11/2013	2
786905	08016010095201335	12/09/2013	25/09/2013	9
786906	08016010096201380	12/09/2013	25/09/2013	9
787677	08016010108201376	07/10/2013	15/10/2013	6

Ação 10: Capacitar usuários na utilização do sistema SICONV

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201400046/011, o DEPEN apresentou certificados de participação de quatro servidores no Treinamento do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, nos módulos "*Legislação*", "*Ordem Bancária de Transferências Voluntárias – OBTV*" e "*Sistema - Treinamento Prático*", realizado em Brasília, nos dias 24 a 26 de setembro de 2012, com carga horária de 20 horas, expedidos pelo Departamento de Suporte à Gestão do Sistema de Transferências Voluntárias da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Considerando à alta rotatividade de pessoal informada pelos gestores, a Unidade deve adotar estratégia compatível com a manutenção da equipe devidamente capacitada, promovendo novos treinamentos na medida da necessidade.

Ação 18: Implantar POP (Procedimento Operacional Padrão) para a tarefa "*05 Plano de trabalho conferido*" do processo "*Formalizar Convênios*".

A tarefa 05 – Plano de Trabalho Conferido foi definida como crítica por possuir grande influência no resultado do tema e foi padronizada por meio de Procedimento Operacional Padrão – POP que faz parte do Manual elaborado pela consultoria. Tendo em vista que o POP definido no Manual possibilita a realização de ajustes conforme se faça necessário, foi solicitado o procedimento, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201400046/011. Em resposta o DEPEN apresentou o referido POP, para o qual não houve alteração em relação ao definido no Manual. Em síntese, o procedimento é a conferência dos itens que precedem à formalização de convênios na ferramenta Plano de Trabalho, visando à correta instrução do processo de formalização de convênios. O POP possui como anexo um check list dos documentos necessários para formalização, que devem vir anexos às propostas via SICONV. Apesar do check list não ser documento definido para constar dos processos físicos, foi possível verificar, da análise efetuada, a utilização do instrumento, o qual foi acostado na contracapa de 5 dos 14 processos vistos.

1.1.3.7 INFORMAÇÃO

Acompanhar a execução de Convênios.

Fato

Diagnóstico:
O tema prioritário "*Acompanhar a execução de convênios*" tem como objetivo o acompanhamento dos convênios firmados pelo Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN. Está inserido nos macroprocessos "*Fomentar ações de reintegração social em estabelecimentos penais*", "*Fomentar a implantação de estruturas de alternativas penais*", "*Fomentar ações de aparelhamento de estabelecimentos penais*", "*Fomentar a capacitação dos servidores da execução penal*", e no macroprocesso de suporte "*Fomentar a gestão da informação penitenciária*" e tem como principais agentes as áreas técnicas que definem projetos de convênio do DEPEN, elas são: a Coordenação-Geral de Políticas, Pesquisa e Análise da Informação – CGPAI, a Coordenação-Geral de Reintegração Social e Ensino – CGRSE e a Coordenação-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas - CGPMA.
O tema prioritário se inicia com o instrumento formalizado e publicado e contempla as atividades de acompanhamento virtual, análise dos relatórios trimestrais e acompanhamento presencial. Durante as entrevistas de mapeamento foi verificada a inexistência de indicadores, metas e padrões para o tema.

Diagrama de Escopo e Interfaces do Processo – DEIP:

	N	Atores	Elemento	Avaliação
ENTRADAS	**01**	COAAC	Instrumento Formalizado	Interface Conforme
SUPORTE	**02**	MPOG	SICONV	limitação da quantidade de informações e anexos que o convenente pode inserir no sistema e falta de alertas quanto a atualizações feitas pelo convenente
	03	CGPFN	Planilha de Controle da Área	falta de padronização das planilhas de acompanhamento de convênios utilizas pelas áreas.
	04	CGTI	FUNPEN	parte dos executores do tema não possuem acesso aos sistemas; e incompatibilidade do sistema com as diferentes versões do programa Access presentes nos computadores usados pelos executores do tema.
	05	MJ	MJDoc	Interface Conforme
	06	SERPRO	SIAFI/SIASG	Interface Conforme
	07	CGTI	AQUILES	parte dos executores do tema não possuem acesso aos sistemas; e incompatibilidade do sistema com as diferentes versões do programa Access presentes nos computadores usados pelos executores do tema.
	08	MPOG	SCDP	Interface Conforme
RESULTADOS	**09**	COAPC	Convênio acompanhado	falta de padronização dos relatórios de acompanhamento deconvênios.
REGULAÇÃO	**10**	MPOG/MF/ CGU	Portaria 507/11	Interface Conforme
	11	MJ	Portaria 674/08	Regimento Interno do DEPEN não define claramente os agentes responsáveis pelo acompanhamento dos convênios
	12	MPOG/MF/ CGU	Decreto 6170/07	Interface Conforme
	13	MJ	Portaria 458/11	Interface Conforme
	14	Congresso Nacional	Lei Complem. 101/00	Interface Conforme
	15	Congresso Nacional	Lei 8666/93	Interface Conforme
	16	DEPEN - Convenente	Termo de Convênio	Interface Conforme

	17	Congresso Nacional	Lei 4320/64	Interface Conforme
	18	STN	IN 01/97	Interface Conforme
	19	DEPEN	Portaria 04/06	Esta portaria define a periodicidade trimestral para o envio de relatórios de acompanhamento, o que é visto como desnecessário pelos executores do tema
	20	Congresso Nacional	Lei Complem. 79/94	Interface Conforme
	21	SOF	MTO	Interface Conforme
	22	MJ	Portaria 3740/04	Interface Conforme

No fluxograma original foram identificadas 39 tarefas, divididas em três atividades, sendo: 15 tarefas na atividade "Acompanhamento periódico virtual", oito tarefas na atividade "Análise do relatório trimestral" e 16 tarefas na atividade "Acompanhamento presencial".

Replanejamento:
Ao fluxograma de tarefas redesenhado foram adicionadas 10 tarefas. Na nova situação, as tarefas encontram-se distribuídas entre seis agentes e a divisão do fluxo em atividades passou a ser "Realizar acompanhamento periódico", com 21 tarefas, "Analisar relatórios e solicitações", com 12 tarefas, e "Acompanhar de forma presencial", com 16 tarefas. Os sistemas SICONV e SCDP são utilizados para auxiliar na execução do fluxo.

Com o objetivo de verificar a utilização da metodologia apresentada pela consultoria e adoção das oportunidades de melhoria propostas, questionou-se à Unidade a implementação de cada uma das tarefas propostas no Plano de Implantação, sendo que o resultado segue abaixo:

N° Ação	Ação	Nº Tarefa	Tarefa	Situação Março/2014	Observações
7	Estabelecer Acordo de Nível de Serviço - SLA entre a CGFPN e Áreas Técnicas sobre a divisão da responsabilidade e sobre o atendimento às demandas das UFs:	7.1	Realizar estudo sobre as demandas feitas pelos convenentes durante os convênios vigentes;	Atrasada	Aguardando criação da Divisão de Acompanhamento de Convênios.
		7.2	Elaborar proposta de SLA (Acordo de Nível de Serviço) com os critérios para divisão do atendimento às demandas dos convenentes entre a CGPFN e as áreas técnicas e de indicador para medição;	Atrasada	
		7.3	Negociar entre a CGFPN e as áreas técnicas o aceite do SLA (Acordo de Nível de Serviço);	Atrasada	
		7.4	Validar o SLA (Acordo de Nível de Serviço) junto ao Diretor de Políticas Penitenciárias;	Atrasada	
		7.5	Divulgar junto aos envolvidos o SLA (Acordo de Nível de Serviço) validado;	Atrasada	
8	Estabelecer rotina de envio de relatórios periódicos da CGFPN sobre a situação dos convênios para as áreas técnicas:	8.1	Definir junto as áreas técnicas as informações e a periodicidade que o relatório deve apresentar;	Concluída	
		8.2	Elaborar um modelo de relatório;	Concluída	
		8.3	Validar modelo de relatório com as áreas técnicas;	Concluída	
		8.4	Implantar relatório de acompanhamento de convênios para as áreas técnicas;	Concluída	
9	Implantar planilhas de controle do Tema:	9.1	Identificar dados necessários para acompanhamento dos convênios;	Concluída	
		9.2	Elaborar planilha para controle de convênios de acordo com as necessidades identificadas;	Concluída	
		9.3	Validar planilha junto à Gestora do tema e com as áreas técnicas;	Concluída	
		9.4	Definir responsáveis pelo preenchimento da planilha com os dados dos convênios;	Concluída	

		9.5	Capacitar servidores na utilização da planilha;	Concluída	
		9.6	Disponibilizar planilha para utilização pelos servidores;	Concluída	
10	Definir utilização do SICONV pelo tema:	10.1	Realizar levantamento das tarefas do tema que utilizam o SICONV;	Atrasada	Aguardando criação da Divisão de Acompanhamento de Convênios.
		10.2	Realizar estudo relacionado os manuais e treinamentos do SICONV com as tarefas do tema;	Atrasada	
		10.3	Avaliar se os manuais e treinamentos do SICONV são suficientes à execução do tema no SICONV;	Atrasada	
		10.4	Divulgar entre os executantes do tema a relação das tarefas e seus respectivos manuais;	Atrasada	
		10.5	Certificar-se que todos os executantes estão capacitados;	Atrasada	
11	Criar rotina para verificação de recebimento dos relatórios e solicitações:	11.1	Definir periodicidade para verificação do acompanhamento	Concluída	
		11.2	Criar checklist para verificação do acompanhamento	Concluída	
		11.3	Treinar servidores que executarão a rotina de verificação;	Concluída	
		11.4	Implantar a rotina;	Concluída	
12	Criar alertas de pendências aos convenentes:	12.1	Elaborar modelos de comunicação ao estado para regularização de pendências com prazos, itens a serem regularizados e Possíveis punições em caso de não atendimento;	Concluída	
		12.2	validar modelos de comunicação com as áreas técnicas;	Concluída	
		12.3	Treinar servidores na utilização dos modelos;	Concluída	
		12 .1	Implantar utilização de modelos para comunicação aos estados de pendencias na execução dos convênios;	Concluída	
13	Estabelecer critérios para recisão de convênios:	13.1	Realizar levantamento de eventos que podem gerar recisão de convênios;	Atrasada	Aguardando criação da Divisão de Acompanhamento de Convênios.
		13.2	Elaborar proposta de critérios para recisão de convênios;	Atrasada	
		13.3	Validar proposta de critérios para recisão de convênios com o Diretor de Políticas Penitenciárias;	Atrasada	
		13.4	Divulgar de critérios para recisão de convênios para as áreas envolvidas com o acompanhamento de convênios;	Atrasada	
		13.5	Divulgar para os convenentes de critérios para recisão de convênios;	Atrasada	
		13.6	Implantar os de critérios para recisão de convênios;	Atrasada	
14	Rever a periodicidade de envio dos relatórios de acompanhamento pelos convenentes;	14.1	Verificar impactos sobre a mudança da Periodicidade atual de envio de relatórios pelos convenentes;	Atrasada	Aguardando criação da Divisão de Acompanhamento de Convênios.
		14.2	Elaborar proposta de mudança da periodicidade de envio de relatórios pelos convenentes;	Atrasada	
		14.3	Validar com o Diretor de Políticas Penitenciárias a mudança da periodicidade de envio de relatórios pelos convenentes;	Atrasada	
		14.4	Divulgar modificações na periodicidade de envio de relatórios pelos convenentes aos envolvidos no tema;	Atrasada	
15	Criar POP para a tarefa "11-Solicitações e relatórios inseridos ou remetidos pelo Convenente e/ou pendências dos marcos do convênio verificados.	15.1	Realizar levantamento sobre pontos críticos para realização da tarefa;	Atrasada	Aguardando criação da Divisão de Acompanhamento de Convênios.
		15.2	Elaborar POP (Procedimento Operacional Padrão) de tarefa;	Atrasada	
		15.3	Validar o POP (Procedimento Operacional Padrão) da tarefa;	Atrasada	
		15.4	Treinar colaboradores no POP (Procedimento Operacional Padrão) da tarefa;	Atrasada	

De todos os temas acompanhados, este é o que teve menos ações implementadas, sendo o atraso motivado pela Unidade por falta de estruturação da Divisão de

Acompanhamento de Convênios. Tendo em vista que a implementação do modelo de gestão proposto é dinâmica, é razoável que algumas modificações se adiantem em detrimento de outras frente à estrutura existente no Órgão. Em decorrência desta característica, espera-se uma avaliação mais favorável na medida em que se tem o tempo necessário para o amadurecimento do processo. Cumpre pois, à Unidade, perseverar na implementação das ações propostas que ainda não foram possíveis até o presente momento.

1.1.3.8 INFORMAÇÃO

Analisar Prestação de Contas e Instaurar Tomada de Contas Especial - TCE.

Fato

Diagnóstico:

Conforme expresso no relatório, o tema "*Analisar Prestação de Contas e Instaurar TCE*" tem como objetivo a análise da prestação de contas dos convênios firmados pelo DEPEN e instauração de Tomada de Contas Especial - TCE quando a necessidade for identificada. Está inserido nos macroprocessos finalísticos *"Fomentar ações de reintegração social em estabelecimentos penais", "Fomentar a implantação de estruturas de alternativas penais", "Fomentar ações de aparelhamento de estabelecimentos penais", "Fomentar a capacitação dos servidores da execução penal"* e no macroprocesso de suporte *"Fomentar a gestão da informação penitenciária"*, que serão futuramente denominados *"Realizar Convênio"*. O principal agente é a Coordenação-Geral do Fundo Penitenciário Nacional – CGFPN.

O tema se inicia com o encerramento dos convênios e solicitação da prestação de contas, contemplando as atividades de *Solicitação da Prestação de Contas*, *Análise Técnica*, *Análise Financeira* e *Tomada de Contas Especial*. Durante as entrevistas de mapeamento foi verificada a inexistência de padrões e metas para o tema, os quais foram elaborados durante o replanejamento.

Diagrama de Escopo e Interfaces do Processo – DEIP:

	N	Atores	Elemento	Avaliação
ENTRADAS	01	Convenente	Oficio emitido com prestação de contas parcial	documentação de prestação de contas é apresentada de maneira incompleta pelo convenente.
	02	Coordenação de Formalização.	Convênio encerrado	a CGFPN necessita acompanhar todos os convênios para requisitar o seu processo de prestação de contas após o seu encerramento.
	03	Órgãos de Controle	TCE determinada	Interface Conforme
SUPORTE	04	MPOG	SICONV	O SICONV não atende as necessidades dos usuários da CGFPN, visto que as informações que os mesmos utilizam localizam-se em abas diferentes do mesmo sistema. Identificou-se também que o SICONV apresenta limitações de anexos, obrigando a tramitação física de informações, provocando morosidade no tema prioritário
	05	CJMJ	Consultoria Jurídica	os pareceres solicitados à Consultoria Jurídica não contam com prazos para recebimento e que muitas vezes são insuficientes, pois não esclarecem por completo as dúvidas.
	06	SERPRO	SIAFI/SIASG	Interface Conforme
	07	CGTI	AQUILES	sistemas elaborados para armazenar o histórico de convênios do DEPEN, não possuem interface automática, o que torna necessário a alimentação e consulta a vários sistemas para análise dos convênios. Apesar de hoje ainda se utilizar os dois sistemas, a ideia é que o sistema AQUILES substitua o FUNPEN.
	08		FUNPEN	
	09	MJ	MJDOC	O MJDoc apresenta lentidão e, apesar de possuir função de tramitação de documentos pelo próprio aplicativo, ainda necessita de aceite impresso.

	10	MJ	AECI	Contesta ocasionalmente as Tomadas de Contas Especiais – TCE determinadas pela CGFPN e solicita ajustes nas mesmas.
RESULTADOS	**11**	Convenente	Aprovação financeira oficiada	Em relação aos resultados, destacou-se como principal dificuldade o cumprimento do prazo estabelecido para a prestação de contas, que atualmente é de 90 dias, regulamentado por lei.
	12	Órgão de Controle		
	13	Áreas técnicas		
	14	TCU	Parecer sobre TCE	
REGULAÇÃO	**15**	Congresso Nacional	LDO Vigente	Interface Conforme
	16	STN	IN 01/97 e 56/07	Interface Conforme
	17	MPOG/MF/ CGU	Portaria 127/08	Interface Conforme
	18		Portaria 507/11	Interface Conforme
	19		Decreto 6170/07	Interface Conforme
	20	MJ	Portaria 458/11	Interface Conforme
	21	TCU	Norma Execução TCU 2010	Interface Conforme
	22		Acórdãos	Interface Conforme
	23	Congresso Nacional	Lei Complem. 101/00	Interface Conforme
	24		Lei 8.666/93	Interface Conforme
	25		Lei 10.520	Interface Conforme
	26		Lei 4.320	Interface Conforme

No fluxograma original foram identificadas 71 tarefas divididas em quatro atividades, sendo 25 em Solicitação da Prestação de Contas, nove em Análise Técnica, 12 em Análise Financeira e 25 em Tomada de Contas Especial.

Replanejamento:
Foi elaborado novo fluxograma levando em consideração as premissas, orientações e metas definidas, assim como as oportunidades de melhoria levantadas. Foram removidas 20 tarefas, que se encontram distribuídas entre os nove agentes. As atividades do fluxo permaneceram as mesmas da situação atual: Solicitação de prestação de contas, Análise técnica, Análise Financeira e Tomada de contas especial.

Com o objetivo de verificar a utilização da metodologia apresentada pela consultoria e adoção das oportunidades de melhoria propostas, questionou-se à Unidade a implementação de cada uma das tarefas propostas no Plano de Implantação, sendo que o resultado segue abaixo:

N° Ação	Ação	Nº Tarefa	Tarefa	Situação Março/2014	Observações
1	Capacitar os funcionários na utilização do SICONV.	1.1	Elaborar ofício com a solicitação detalhada da capacitação em acompanhamento de convênios e prestação de contas.	Concluída	
		1.2	Obter, junto ao MPOG, a capacitação no sistema SICONV	Concluída	
		1.3	Elaborar ofício para solicitação da capacitação "Entendendo a nova legislação de convênios - Portaria 507/2011" no sistema SICONV	Concluída	
		1.4	Obter, junto ao RH, a capacitação "Entendendo a nova legislação de convênios - Portaria 507/2011" no sistema SICONV	Concluída	
		1.5	Elaborar um documento explicativo sobre inserções de dados de prestação de contas no SICONV	Cancelada	Em 23/01/13: O curso realizado não atendeu as necessidades do tema. A ação será substituída por

					um novo curso de SICONV direcionado a análise de prestações de contas.
2	Implantar POP (Procedimento Operacional Padrão) para a tarefa "25 Aspectos financeiros analisados" do processo "Analisar Prestação de Contas e Instaurar TCE".	2.1	Elaborar POP (Procedimento Operacional Padrão) da tarefa "25 - Aspectos financeiros analisados".	Concluída	
		2.2	Validar o POP (Procedimento Operacional Padrão) da tarefa "25 - Aspectos financeiros analisados".	Concluída	
		2.3	Treinar colaboradores no Procedimento	Concluída	
3	Implantar POP (Procedimento Operacional Padrão) para a tarefa "17 Cumprimento do objeto analisado" do processo "Analisar Prestação de Contas e Instaurar TCE".	3.1	Elaborar POP (Procedimento Operacional Padrão) da tarefa "17 - Cumprimento do objeto analisado".	Concluída	
		3.2	Validar o POP (Procedimento Operacional Padrão) da tarefa "17 - Cumprimento do objeto analisado".	Concluída	
		3.3	Treinar colaboradores no Procedimento	Concluída	
4	Customizar o SICONV para facilitar a utilização do módulo de prestação de contas.	4.1	Identificar as necessidades de modificações do SICONV.	Concluída	
		4.2	Elaborar ofício destinado ao MPOG, solicitando as alterações necessárias	Concluída	
		4.3	Obter, junto ao MPOG, o aumento da capacidade de armazenamento de arquivos no módulo de prestação de contas do SICONV.	Cancelada	Em 23/01/13: O armazenamento das informações necessárias à análise da prestação de contas está dividido nas abas de acompanhamento do convênio e, por isso, não é necessário o aumento da capacidade das abas da prestação de contas. Por esse motivo, a ação foi considerada desnecessária e cancelada.
		4.4	Obter, junto ao MPOG, a integração dos módulos de execução e prestação de contas do SICONV.	Cancelada	Em 23/01/13: Ação cancelada será substituída por outra ação relativa ao teste com um analista na utilização de dois monitores para análise de prestações de contas.
5	Deslocar a atividade de instauração da TCE da CGFPN para a Contabilidade -MJ.	5.1	Elaborar um ato informativo indicando a competência da Contabilidade - MJ para a instauração da TCE.	Cancelada	Em 03/08: A ação foi cancelada em razão de alteração da legislação (Portaria 507/2011), que determina a competência de instauração da TCE pelo órgão concedente.
		5.2	Validar o deslocamento da atividade de instauração da TCE para a Contabilidade - MJ com o Diretor de Políticas Penitenciárias.	Cancelada	
		5.3	Definir etapas para a transferência da atividade.	Cancelada	
6	Criar cronograma de monitoramento in loco dos convênios em prestação de contas	6.1	Identificar estados críticos, com maior volume de prestações de contas em análise e maior complexidade.	Concluída	
		6.2	Definir cronograma de visitas.	Concluída	
		6.3	Validar cronograma elaborado com coordenação geral.	Concluída	
7	Criar checklist de documentação necessária para análise da prestação de contas final e parcial.	7.1	Criar checklist de documentação necessária para análise da prestação de contas.	Concluída	
		7.2	Validar o checklist elaborado com coordenação geral.	Concluída	
		7.3	Criar sistemática de envio do checklist aos convenentes.	Concluída	

		7.4	Solicitar a inclusão do checklist no site do DEPEN.	Concluída	
		7.5	Obter, junto assessoria de comunicação, a inclusão do checklist no site do DEPEN.	Concluída	
8	Criar sistemática de acompanhamento histórico das prestações de contas analisadas em excel.	8.1	Revisar planilhas de controle interno.	Concluída	
		8.2	Realizar alterações necessárias.	Concluída	
		8.3	Criar rotina de alimentação de dados, ratificando a importância de acompanhamento histórico.	Concluída	
9	Eliminar prazo de 15 dias para a apresentação de documentação complementar	9.1	Eliminar prazo de 15 dias para a apresentação de documentação complementar	Concluída	
10	Criar estrutura na DIRPP para a realização de expedição de documentos na DIRPP	10.1	Validar a necessidade de criação de uma estrutura para a expedição de documentos na DIRPP com as áreas técnicas.	Concluída	
		10.2	Validar a criação de uma estrutura para a expedição de documentos com o Diretor de Políticas Penitenciárias.	Concluída	
11	Deslocar a tarefa de registro no SICONV / SIAFI de adimplência, inadimplência e aprovação das contas da DIREX para a CGFPN	11.1	Validar o deslocamento da atividade de registro de adimplência da DIREX para a CGFPN com DIRPP.	Concluída	
		11.2	Obter, junto a DIRPP, a validação do deslocamento da atividade com a DIREX.	Concluída	
		11.3	Obter, junto a COFIN, capacitação na execução das tarefas de registro.	Concluída	
		11.4	Criar sistemática de registro no SICONV / SIAFI	Concluída	
12	Realizar o arquivamento do processo de TCE juntamente com a aprovação das contas (Unificar documentos)	12.1	Definir rotina de realização conjunta de do arquivamento e aprovação das contas do processo de TCE.	Concluída	
13	Implantar SLA (Acordo de Nível de Serviço) de qualidade e prazo entre a CGFPN e a áreas técnicas (CGRSE, CG PAI, CGPMA) com relação ao envio dos processos encerrados à CGFPN, solicitação de prestação de contas ao convenente e comunicação via email dos convênios em análise técnica.	13.1	Definir SLA (Acordo de Nível de Serviço) e indicador de medição.	Concluída	
		13.2	Negociar SLA (Acordo de Nível de Serviço) com áreas técnicas (CGPAI, CGRSE, CGPMA).	Concluída	
		13.3	Obter, junto ao Diretor de Políticas Penitenciárias, a divulgação do SLA (Acordo de Nível de Serviço).	Concluída	
14	Treinar analistas na execução das tarefas "15 - Comprovação inserida no sistema" e "33 - Processo arquivado".	14.1	Criar sistemática de execução da tarefa "15 - Comprovação inserida no sistema" pela função operação.	Concluída	
		14.2	Treinar analistas na execução das tarefas "15 - Comprovação inserida no sistema"	Concluída	
		14.3	Treinar analistas na execução das tarefas "33 - Processo arquivado"	Concluída	
		14.4	Criar sistemática de execução da tarefa "33 - Processo arquivado" pela função operação.	Concluída	
15	Implantar sistemática de rodízio de funcionários para realização de atividades de Prestação de Contas. (Partilhar colaboradores de "Formalização de Convênios" de acordo com o dimensionamento	15.1	Implantar sistemática de rodízio de funcionários para realização de atividades de Prestação de Contas. (Partilhar colaboradores de "Formalização de Convênios" de acordo com o dimensionamento proposto)	Concluída	

	proposto)				
16	Adequar a atuação dos responsáveis pela revisão das análises de prestações de contas para colaboradores	16.1	Capacitar colaboradores que analisam prestações de contas para a função de revisão	Concluída	
		16.2	Redistribuir tarefas de revisão de análises aumentando a participação dos envolvidos nessas atividades	Concluída	
17	Capacitar colaboradores de Formalizar Convênios que executaram análises de prestações de contas	17.3	Capacitar colaboradores de Formalizar Convênios que executaram análises de prestações de contas	Cancelada	Em 23/01/13: Os servidores de formalização de convênios não serão capacitados na análise de prestações de contas; eles realizarão outras atividades referentes a prestação de contas para desocupar o tempo dos analistas já capacitados.

Conforme se verifica das informações prestadas, a maioria das ações propostas foi implementada, sendo que as demais foram revistas de modo a cancelar as desnecessárias ou adaptar a proposta a uma realidade mais atualizada, como é o caso da alteração legislativa que impactou na realização da Ação 5 de deslocar a atividade de instauração da TCE. Sendo assim, entende-se que a Unidade promoveu implementação satisfatória das melhorias propostas pela consultoria para este Tema, lembrando que tais Ações não compuseram amostra para verificação in loco. Cabe lembrar que os efeitos decorrentes destas melhorias não são todos imediatos, uma vez que a análise das prestações de contas atuais é feita sobre convênios firmados no passado, que não passaram pelas melhorias propostas no Tema de Assinatura de Convênios. Um exemplo é o estoque de prestações de contas existente na Unidade, o qual pode impactar um Acordo de Nível de Serviço estabelecido em relação a prazos.

1.1.3.9 INFORMAÇÃO

Definir Projetos de Convênio - Trabalho e Renda.

Fato

Diagnóstico:

Conforme expresso no relatório, o tema "*Definir Projetos de Convênio- Trabalho e Renda*" tem como objetivo definir os objetos dos convênios de repasse de recursos do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN para fomentar ações em trabalho e renda. Está inserido no macroprocesso finalístico "*Fomentar ações de trabalho e renda em estabelecimentos penais*" e tem como principal agente a Coordenação de Apoio ao Trabalho e Renda – COATR.

O tema se inicia com o recebimento de diretrizes estratégicas da alta administração do DEPEN e contempla as etapas de *Definir as diretrizes e prioridades do exercício, Divulgar o programa e Desenvolver pré-projetos e Analisar as propostas*. Durante as entrevistas de mapeamento, foi verificada a inexistência de indicadores, metas e padrões. Melhorias significativas no fluxo do tema foram realizadas recentemente e o resultado atual é conhecido, porém este gerenciamento acontece de maneira não sistematizada.

Diagrama de Escopo e Interfaces do Processo – DEIP:

	N	Atores	Elemento	Avaliação
E N	01	DEPEN	Diretrizes estratégicas	Interface Conforme

TRADAS				
SUPORTE	02	MPOG	SICONV	No SICONV, foi apontada a ausência de campos para a inserção de informações qualitativas que podem auxiliar na definição de projetos de convênios, enquanto faz exigências técnicas inadequadas que dificultam a inserção de projetos no sistema, tais como a estipulação do custo específico de etapas detalhadas dos planos.
	03	CGTI	MJDOC	Perda de tempo em busca de documentos físicos.
	04	CGPAI	INFOPEN	O InfoPen apresenta lacunas em disponibilidade, completude e confiabilidade das informações disponibilizadas, com impacto negativo principalmente no planejamento compreendido na primeira etapa do tema
	05	CGFPN	FUNPEN	Dificuldades na localização de informações importantes referentes à situação de convênios em andamento, que podem ser úteis à definição de projetos de novos convênios.
RESULTADOS	06	CGFPN	Aprovação do projeto	Foram identificadas dificuldades no acordo e cumprimento de prazos que atendam ao mesmo tempo às necessidades da área e àquelas apresentadas pela Coordenação Geral do Fundo Penitenciário Nacional – CGFPN, bem como falhas de definição de projetos de convênios.
	07	UFs	Aprovação do projeto	Interface Conforme
	08	UFs	Rejeição da Proposta	Interface Conforme
REGULAÇÃO	09	CGFPN	Lista de Diligências	Interface Conforme
	10	Congresso Nacional	Constituição Federal	Interface Conforme
	11		LEP	Interface Conforme
	12		Lei Orgânica da ciência social	Interface Conforme
	13		Lei 8.663/93	Interface Conforme
	14	MPOG/MF/ CGU	Portaria 507/11	Interface Conforme
	15	Congresso Nacional	Decreto 6170/07	Interface Conforme
	16	MJ	Regimento Interno DEPEN	Desconexões referentes à desatualização e omissão da definição de atribuições importantes, como a análise de documentos, o que leva à duplicidade e retrabalho.
	17	Congresso Nacional	Lei Complem. FUNPEN	Interface Conforme
	18		LDO Vigente	Interface Conforme
	19	DEPEN	Portaria DEPEN	Interface Conforme

No fluxograma original foram identificadas 62 tarefas, divididas em 04 atividades, sendo: 21 em *Definir diretrizes e prioridades dos projetos,* 10 em *Divulgar o programa*, 22 em *Desenvolver pré-projetos* e 09 em *Analisar as propostas*.

Replanejamento:

Do fluxograma de tarefas mapeado foram removidas 30 tarefas. Na nova situação, as 32 tarefas encontram-se divididas entre sete agentes e a divisão do fluxo em atividades passou a ser Estabelecer diretrizes para o exercício, com 08 tarefas, Definir pré-projeto, com 12 tarefas, e Analisar propostas, com 12 tarefas. Dentre as modificações realizadas na sequência de execução das tarefas que compõem o tema, destacam-se uma redução significativa no número de tarefas, que passou de 62 no fluxo mapeado para 32 no replanejado. Tarefas que se repetiam em diferentes áreas atrasavam a execução do tema.

Com o objetivo de verificar a utilização da metodologia apresentada pela consultoria e adoção das oportunidades de melhoria propostas, questionou-se à Unidade a implementação de cada uma das tarefas propostas no Plano de Implantação, sendo que o resultado segue abaixo:

N° Ação	Ação	Nº Tarefa	Tarefa	Situação Março/2014	Observações
1	Qualificar Infopen	1.1	Levantar requisitos com todas as áreas envolvidas	Concluída	
		1.2	Contratara empresa responsável pelo desenvolvimento do sistema	Concluída	
		1.3	Desenvolver e implantar a solução no estado	Concluída	SISDEPEN será lançado dia 04/04/13.
		1.4	Disponibilizar a solução em Brasília	Concluída	
2	Obter substituição de computadores e equipamentos em geral	2.1	Realizar diagnóstico para modernização do parque computacional	Concluída	
		2.2	Assegurar recursos orçamentários para modernização junto à Direx	Concluída	
		2.3	Definir a demanda junto à CGTI	Concluída	
		2.4	Obter substituição de computadores priorizados no diagnóstico	Atrasada	DEPEN será partícipe de Registro de Preços de compras de computadores, que será realizado pelo MPOG. Serão comprados, aproximadamente, 500 computadores.
3	Adequar dimensionamento da equipe ao volume de trabalho do processo	3.1	Levantar demanda da CGPMA	Concluída	
		3.2	Levantar demanda da CGRSE	Concluída	
		3.3	Levantar demanda da COINF	Cancelada	Em 20/08/13: Não constitui a estratégia do DEPEN continuar com convênios na COINF.
		3.4	Obter proposta de adequação do dimensionamento	Concluída	
		3.5	Adequar proposta à regulamentação para contratação	Concluída	
		3.6	Obter aprovação da proposta pela Secretaria Executiva do MJ	Cancelada	DEPEN tem encaminhado nos últimos dois anos proposta de reestruturação de cargos de Direção e Assessoramento Superior ao MPOG, com vistas à adequação das coordenações envolvidas.
		3.7	Obter autorização do MPOG	Cancelada	
		3.8	Realizar concurso	Cancelada	
		3.9	Alocar novos servidores	Cancelada	
		3.10	Alocar novos servidores		
4	Delegar análise de natureza de despesas para área com conhecimento técnico	4.1	Negociar com a COFIN/DIREX a responsabilidade sobre análise do plano de aplicação detalhado, incluindo a análise de natureza de despesas	Cancelada	Em 13/08/13: Ação cancelada. Após discussões com CGFPN e DIRPP foi identificado que a ação poderia piorar o processo ao invés de agilizá-lo.
		4.2	Capacitar servidores responsáveis pela função	Cancelada	
		4.3	Estabelecer Acordos de Nível de Serviço (ANS)	Cancelada	
		4.4	Formalizar novas atribuições no padrão gerencial do processo	Cancelada	
5	Definir responsável pela análise de documentação de convênios	5.1	Negociar atribuição com CGFPN	Concluída	
		5.2	Validar com Diretor	Concluída	
6	Elaborar o cronograma no exercício anterior incluindo todas as áreas envolvidas no processo de definição de convênios	6.1	Negociar com áreas técnicas	Concluída	
		6.2	Negociar com CGFPN	Concluída	

7	Qualificar interface do Siconv	7.1	Identificar necessidade de melhoria no Siconv junto às áreas técnicas	Concluída	
		7.2	Elaborar proposta de melhorias	Concluída	
		7.3	Agregar proposta de melhorias àquelas elaboradas pela CGFPN	Concluída	
8	Substituir sistema Funpen por Aquiles	8.1	Obter autorização da DIRPP para extensão do uso do sistema a todas as áreas técnicas	Cancelada	
		8.2	Instalar Aquiles nos computadores utilizados pelas áreas técnicas	Cancelada	Em 13/07/13: Ação cancelada. Não factivel.
		8.3	Levantar necessidade de informações a serem inseridas no Aquiles	Cancelada	Em 13/07/13: Ação cancelada. Não factivel.
		8.4	Obter o cadastro de informações no Aquiles	Cancelada	
9	Melhorar mecanismos de orientação	9.1	Identificar com áreas técnicas principais erros, dúvidas e informações necessárias	Concluída	
		9.2	Definir ferramentas a serem criadas e responsáveis	Concluída	
		9.3	Desenvolver ferramentas	Concluída	
		9.4	Elaborar rotina de atualização e desenvolvimento contínuo das ferramentas	Concluída	
		9.5	Disponibilizar na página do DEPEN	Concluída	
10	Qualificar os relatórios de convênios e relatórios de prestação de contas com foco em informações qualitativas	10.1	Identificar com as áreas técnicas as oportunidades de melhorias nos relatórios	Concluída	
		10.2	Elaborar rascunho da proposta de melhorias	Concluída	
		10.3	Desenvolver proposta de melhorias com as áreas técnicas	Concluída	
		10.4	Obter aprovação e divulgação com DIRPP	Concluída	
11	Eliminar necessidade de memorando para abertura do SICONV	11.1	Negociar atribuição com CGFPN e DIRPP	Concluída	
		11.2	Divulgar acordo	Concluída	
12	Implantar POP (Procedimento Operacional Padrão) para a tarefa 3, "Diagnóstico Realizado"	12.1	Elaborar POP (Procedimento Operacional Padrão) de tarefa "Diagnóstico realizado".	Concluída	
		12.2	Validar o POP (Procedimento Operacional Padrão)	Concluída	
		12.3	Treinar colaboradores no procedimento	Concluída	
		12.4	Incluir o POP (Procedimento Operacional Padrão) no cronograma de DTO (Diagnóstico do Trabalho Operacional)	Concluída	
13	Implantar POP (Procedimento Operacional Padrão) para a tarefa "Plano de Ação Elaborado"	13.1	Elaborar POP (Procedimento Operacional Padrão) de tarefa "Plano de Ação Elaborado".	Concluída	
		13.2	Validar o POP (Procedimento Operacional Padrão)	Concluída	
		13.3	Treinar colaboradores no procedimento	Concluída	
		13.4	Incluir o POP (Procedimento Operacional Padrão) no cronograma de DTO (Diagnóstico do Trabalho Operacional)	Concluída	
14	Implantar POP (Procedimento Operacional Padrão) para a tarefa "Cronogramas e Orientações Formalizados"	14.1	Elaborar POP (Procedimento Operacional Padrão) de tarefa "Cronograma e orientações formalizadas".	Concluída	
		14.2	Validar o POP (Procedimento Operacional Padrão)	Concluída	
		14.3	Treinar colaboradores no procedimento	Concluída	
		14.4	Incluir o POP (Procedimento Operacional Padrão) no cronograma de DTO (Diagnóstico do Trabalho Operacional)	Concluída	
15	Implantar POP (Procedimento Operacional Padrão) para a tarefa "Modelo de Pré-projeto	15.1	Elaborar POP (Procedimento Operacional Padrão) de tarefa "Modelo de Pré-projeto elaborado".	Concluída	
		15.2	Validar o POP (Procedimento Operacional Padrão)	Concluída	
		15.3	Treinar colaboradores no procedimento	Concluída	

	elaborado"	15.4	Incluir o POP (Procedimento Operacional Padrão) no cronograma de DTO (Diagnóstico do Trabalho Operacional)	Concluída	
16	Implantar POP (Procedimento Operacional Padrão) para a tarefa "Lista de Diligências criada (Pré- projeto)"	16.1	Elaborar POP (Procedimento Operacional Padrão) de tarefa "Lista de Diligências criada (Pré-projeto)".	Concluída	
		16.2	Validar o POP (Procedimento Operacional Padrão)	Concluída	
		16.3	Treinar colaboradores no procedimento	Concluída	
		16.4	Incluir o POP (Procedimento Operacional Padrão) no cronograma de DTO (Diagnóstico do Trabalho Operacional)	Concluída	
17	Implantar POP (Procedimento Operacional Padrão) para a tarefa "Minuta de Portaria Elaborada"	17.1	Elaborar POP (Procedimento Operacional Padrão) de tarefa "Minuta de Portaria Elaborada".	Concluída	
		17.2	Validar o POP (Procedimento Operacional Padrão)	Concluída	
		17.3	Treinar colaboradores no procedimento	Concluída	
		17.4	Incluir o POP (Procedimento Operacional Padrão) no cronograma de DTO (Diagnóstico do Trabalho Operacional)	Concluída	
18	Implantar POP (Procedimento Operacional Padrão) para a tarefa "Proposta Analisada"	18.1	Elaborar POP (Procedimento Operacional Padrão) de tarefa "Proposta analisada".	Concluída	
		18.2	Validar o POP (Procedimento Operacional Padrão)	Concluída	
		18.3	Treinar colaboradores no procedimento	Concluída	
		18.4	Incluir o POP (Procedimento Operacional Padrão) no cronograma de DTO (Diagnóstico do Trabalho Operacional)	Concluída	
19	Implantar POP (Procedimento Operacional Padrão) para a tarefa "Proposta Arquivada"	19.1	Elaborar POP (Procedimento Operacional Padrão) de tarefa "Proposta arquivada".	Concluída	
		19.2	Validar o POP (Procedimento Operacional Padrão)	Concluída	
		19.3	Treinar colaboradores no procedimento	Concluída	
		19.4	Incluir o POP (Procedimento Operacional Padrão) no cronograma de DTO (Diagnóstico do Trabalho Operacional)	Concluída	
20	Implantar POP (Procedimento Operacional Padrão) para a tarefa "Lista de Diligências Criada (proposta)"	20.1	Elaborar POP (Procedimento Operacional Padrão) de tarefa "Lista de Diligências Criada (proposta)".	Concluída	
		20.2	Validar o POP (Procedimento Operacional Padrão)	Concluída	
		20.3	Treinar colaboradores no procedimento	Concluída	
		20.4	Incluir o POP (Procedimento Operacional Padrão) no cronograma de DTO (Diagnóstico do Trabalho Operacional)	Concluída	

A maioria das ações propostas foi implementada, conforme informa a Unidade, procedendo-se ao cancelamento daquelas que não se mostraram mais factíveis ou de alguma forma não trariam os ganhos inicialmente previstos para a gestão. Há ainda uma ação atrasada, relacionada à aquisição de computadores para modernização do parque computacional da Unidade.

1.1.3.10 INFORMAÇÃO

Gerenciamento de riscos inerentes à gestão de transferências voluntárias.

Fato

Da definição do COSO/ERM – Enterprise Risk Management extrai-se que "*Um evento é um incidente ou uma ocorrência gerada com base em fontes internas ou externas, que afeta a realização dos objetivos. Os eventos podem causar impacto negativo, positivo ou ambos. Os eventos que geram impacto negativo representam riscos"*. Dentro deste contexto temos também que "*O risco é representado pela possibilidade de que um evento ocorrerá e afetará negativamente a realização dos objetivos*". Sendo assim, são

de grande importância as ações voltadas à identificação e tratamento de situações de riscos afetos à gestão administrativa.

O DEPEN informa que os pontos críticos e os riscos são avaliados nas seguintes situações:

1. apreciação da proposta inserida no portal de Convênios do Governo Federal – SICONV;
2. avaliação dos relatórios trimestrais; e
3. monitoramento *in loco*.

Os convenentes são orientados a observarem os normativos vigentes e em caso de identificação de alguma irregularidade, são tomadas as medidas previstas nos Termos de Convênio e na legislação vigente, como por exemplo, a não aceitação do cumprimento do objeto e a exigência de restituição dos recursos repassados devidamente atualizados.
Quanto às medidas de prevenção, o Departamento destacou a disponibilização de projetos pré-aprovados que são adequados pelos convenentes.
Ainda quanto ao risco, O DEPEN adota priorização nas fiscalizações para os instrumentos de transferências voluntárias, da seguinte forma:

- Instrumentos dos quais os recursos já tenham sido repassados;
- Instrumentos em que as atividades já tenham sido iniciadas;
- Instrumentos em que a vigência se aproxima do fim.

Com relação à prestação de contas, a Unidade associa o risco a 3 (três) principais fatores, quais sejam:

- Instrumentos mais antigos, formalizados entre os anos de 2005 a 2008, com término de vigência também nesse período, ou que detenham algum tipo de questionamento oriundo dos órgãos de controle interno e externo, bem como dos Ministérios Públicos Estaduais ou da União, Polícia Federal, etc.
- Instrumentos em que não houve a execução do objeto ou que não apresentaram no ato da prestação de contas o comprovante de devolução dos saldos remanescentes cabíveis a União.
- Instrumentos que no âmbito de sua execução físico-financeira, apresentam infrigência grave a norma legal (excetuando-se aqui, os erros de mera formalidade), bem como disfunções que venham a culminar em posterior prejuízo aos cofres federais, com a consequente instauração de Tomada de Contas Especial - TCE;

Foram identificadas situações as quais, ainda que não estejam explicitamente contidas em um mapeamento de risco formalmente definido, indiretamente refletem a gestão do DEPEN quanto à possibilidade de ocorrência de situações indesejadas na sua administração, aplicada principalmente em virtude da experiência da Unidade no processo de gestão envolvido.

Situações identificadas no DEPEN

Primeiro exemplo:

Ação:

Aparelhamento de veículos destinados aos sistemas penitenciários do país.

Objetivo:

Aprimoramento dos sistemas prisionais do país, promovendo o transporte de pessoas com segurança, respeito e dignidade.

Solução original:

Transferência de recursos por meio de convênio para que cada Unidade da Federação adquirisse seus veículos.

Riscos:

1. Não execução do convênio;
2. Fraude na aquisição dos veículos;
3. Maior probabilidade de entrega de veículo em desacordo com as necessidades, tendo em vista a maior dificuldade de fiscalização da execução do recurso descentralizado;
4. Perda do ganho de escala;
5. Aquisições com valores distorcidos em relação aos preços de mercado;

Solução atual:

Aquisição dos veículos pelo DEPEN, de forma agrupada, para posterior distribuição às Unidades da Federação, calcada em critérios objetivos tais como população carcerária, déficit carcerário, extensão territorial e histórico de recebimento de veículos nos últimos anos.

Observações:

A solução adotada pela UJ é benéfica não só como resposta aos riscos elencados, mas funciona também como economia processual e otimização de seus recursos humanos, uma vez que, por meio de uma única licitação, elimina a possibilidade de assinatura de 27 convênios, sendo um para cada Estado, os quais demandariam várias ações administrativas inseridas nas etapas de assinatura, fiscalização e análise de prestação de contas.

Segundo exemplo:

Atividade:

Análise do processo de prestação de contas.

Fluxo de trabalho ordinário:

Quando há a emissão de parecer favorável correspondente à execução física e atingimento dos objetivos avençados, o processo volta à Coordenação de Análise e Acompanhamento de Prestação de Contas e Tomada de Contas Especial – COAPC para a realização de um exame minucioso nos autos, o qual é efetuado pelo analista-técnico. Posterior a essa avaliação, o processo e a conclusão da análise são levados às instâncias superiores da Coordenação para a revisão.

Fatores negativos:

Segundo o gestor o setor de prestação de contas traz uma particularidade negativa, pois é uma área que apresenta alto grau de rotatividade de servidores, o que prejudica imensamente a continuidade dos trabalhos, já que para se formar um técnico que detenha todas as qualidades que se espera de um analista de contas leva-se em média 1 (ano) de treinamento.

Riscos:

Processo de avaliação fragilizado, podendo apresentar avaliações inadequadas ou insuficientes.

Solução:

As instâncias superiores (Chefe de Divisão e Coordenador) realizam uma revisão mais apurada.

Observação:

A solução não resolve a causa, vez que o ideal seria a estrutura de pessoal adequada para análise das prestações de contas, entretanto, frente à realidade existente no Órgão, a medida se mostra importante em virtude dos riscos envolvidos.

1.1.3.11 CONSTATAÇÃO

Atuação intempestiva da UJ na análise das prestações de contas de transferências voluntárias apresentadas.

Fato

Foi constatado que a Unidade não tem analisado tempestivamente, nos prazos previstos em normativo, as Prestações de Contas de transferências concedidas, existindo, no SICONV, registros correspondentes a transferências classificadas na situação "Prestação de Contas enviada para Análise" com mais de 90 (noventa) dias de recebimento de sua respectiva Prestação de Contas, conforme quadro exemplificativo a seguir:

Convênio	Data de apresentação da Prestação de Contas	Data de início da análise	Tempo decorrido (dias)
750774	29/05/2012	19/10/2012	140
750534	09/07/2013	16/12/2013	157
704821	08/05/2012	28/11/2012	200
704827	28/03/2012	06/11/2012	218
750401	05/03/2013	24/01/2014	319
704830	23/05/2012	20/06/2013	387
709315	17/12/2012	17/01/2014	390
704870	25/05/2012	01/07/2013	396
707731	12/09/2011	07/11/2012	415
715229	25/04/2012	03/07/2013	428
716128	29/12/2011	18/06/2013	529
Tempo médio (dias)			**325**

Causa

Insuficiência da força de trabalho disponível no setor responsável pelo exame das prestações de contas.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à SA nº 201400046/003, a Unidade, por meio do Memorando nº 019/2014 – CGFPN/DIRPP/DEPEN/MJ, de 19/03/2014, prestou as seguintes informações:

Nos anos, principalmente, de 2009 e 2010, exercícios de celebração dos convênios ora questionados, houve uma enorme dificuldade tanto dos órgãos convenentes quanto dos órgãos concedentes em operacionalizar as ferramentas disponíveis no SICONV, haja vista que se tratava de um sistema novo, que abrangia e abrange um número expressivo de informações e inserções de documentos, e que, naqueles anos encontravam-se em constante alteração, sem contar que a capacidade para inclusão de documentos era limitada, o que também prejudicava o exame de alguns documentos imprescindíveis para a correta análise das contas.

Diante disso, houve um reconhecido prejuízo na realização das análises dos processos de prestação de contas por meio do Portal de Convênios – SICONV, tendo em vista a dificuldade dos convenentes em preencher adequadamente as informações no aludido sistema, o que por certo, acarretou no retardo das análises e na impossibilidade deste órgão em lidar com tais problemas.

Consequentemente, de modo a não ocasionar um dano mais extensivo ou agravante, uma vez que estamos tratando de recursos públicos federais que careciam de fiscalização quanto à sua boa e correta utilização, este Departamento solicitou aos órgãos conveniados que promovessem os ajustes necessários no SICONV, bem como, de forma a dar celeridade nas análises das contas, remetesse a este órgão concedente os processos físicos das prestações de contas para a devida avaliação.

Nesse sentido, principalmente, nos anos de 2009 e 2010, considerando as dificuldades enfrentadas no SICONV, por ser um sistema inteiramente novo e com rotineiras mudanças, a Coordenação de Prestação de Contas analisou boa parte dos convênios por meio das documentações encaminhadas de forma física, havendo, inclusive, aprovações das contas, conforme se constata no quadro acima, bem como nas documentações apensas a essa SA.

Contudo, torna-se imprescindível relatar que o DEPEN ao longo dos últimos anos, vem adotando as devidas providências com vistas à regularização integral desses processos dentro do sistema.

Porém, outra dificuldade enfrentada não só pelo DEPEN/MJ, mas também por boa parte dos órgãos repassadores de recursos da União, é a chamada rotatividade de servidores no Setor de Prestação de Contas, o que tem ao longo desses anos contribuído significativamente para o retardo na conclusão das análises. Isso porque, quando há a ocorrência de saída de profissionais nas áreas de prestação de contas, indubitavelmente, culmina na descontinuidade dos trabalhos nestes setores.

Só para se ter uma idéia, no ano de 2013, a Coordenação de Prestação de Contas do DEPEN/MJ lidou com a saída de 4 (quatro) servidores, os quais não houve reposição, haja vista a carência de servidores públicos em todas as áreas deste Departamento e do Ministério da Justiça.

É de bom alvitre ressaltar ainda, que tais servidores eram profissionais capacitados e com perfis adequados à execução das atividades inerentes à área de prestação de contas. A saída desses, principalmente, da Chefe de Divisão do Setor prejudicou consideravelmente nas providências para ajustar os processos arrolados no questionamento desta Auditoria dentro do Portal de Convênios – SICONV, pois alguns desses servidores detinham, à época, o perfil necessário para realizar a comprovação e aprovação das prestações de contas no sistema em destaque.

Todavia, este Departamento, observando o quadro apresentado no Setor de Prestação de Contas, veio ao longo do ano de 2013, adotando medidas visando à capacitação da equipe, a qual encontra-se atualmente reduzida, no entanto, inteiramente comprometida em atender, principalmente, os dispositivos legais, como

também o anseio da Diretoria do DEPEN/MJ, em reduzir o passivo de prestações de contas e cumprir categoricamente os prazos estabelecidos nos normativos que amparam a matéria.

Ainda, cumpre destacar, que no ano de 2013, foi solicitado por este Departamento ao Setor responsável do Ministério da Justiça à alteração do perfil no SICONV de todos os profissionais atuantes nas análises dos processos de prestações de contas, de modo que esses possam operacionalizar devidamente o sistema, assim como promover os ajustes necessários nos processos ora questionados na presente SA.

No atual momento, aguarda-se providências do Setor Competente desta Pasta Ministerial para a alteração devida do perfil dos servidores.

Ademais, estão em tramitação pedidos de capacitação para os servidores da Prestação de Contas, os quais posteriormente atuarão como multiplicadores dentro da Coordenação Responsável, como também aos órgãos conveniados, caso haja interesse formal desses, pois é importante relatar que no ano passado, atendendo a um pedido advindo do Estado de Alagoas, técnicos deste Departamento ministraram cursos de capacitação a servidores daquela Unidade Federativa, onde abordaram no conteúdo programático assuntos, tais como: formalização, execução, prestação de contas e tomada de contas especial de convênios.

Por fim, no intuito de diminuir o passivo de prestação de contas e atender a norma legal, a Coordenação de Prestação de Contas do DEPEN/MJ, já elaborou e definiu o Cronograma de Monitoramento/Fiscalização de convênios para o primeiro semestre de 2014, adotando, para tanto, como principal critério, os instrumentos que constam na conta 'A Aprovar' por um período de tempo expressivo.

Análise do Controle Interno

Em que pese os esforços envidados pela Unidade, ficou evidenciado que o DEPEN não vem cumprindo o prazo estabelecido no Art. 76 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, que assim dispõe sobre o tema*: "a autoridade competente do concedente terá o prazo de noventa dias, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes".*

Conforme informações levantadas no SICONV e demonstradas no quadro acima, o prazo médio para se iniciar a análise da prestação de contas das transferências voluntárias – 325 dias - já ultrapassa, *per si*, o prazo estabelecido na norma legal.

Cabe mencionar que o recente Decreto nº 8.244, de 23 de maio de 2014, alterou a redação do §8º do Art. 10, do Decreto nº 6.170/2007, que passou a vigorar com a seguinte redação: *"§ 8º O prazo para análise da prestação de contas e a manifestação conclusiva pelo concedente será de um ano, prorrogável no máximo por igual período, desde que devidamente justificado"*. Contudo, conforme ressalva do art. 2º do mencionado Decreto nº 8.244, as alterações somente se aplicam aos convênios celebrados após a publicação deste Decreto, ocorrida em 26/05/2014.

Por seu turno, ressalte-se que, segundo informações prestadas pela Unidade, da data de comprovação da prestação de contas até a data do parecer de aprovação, o prazo médio de análise dos processos de prestação de contas é de 760 dias, superando até a prorrogação do novo prazo estabelecido no Decreto nº 8.244/2014.

Recomendações:
Recomendação 1: Aperfeiçoar os mecanismos de controles internos estabelecidos na Unidade, especialmente quanto à tempestividade na apreciação e aprovação da prestação de contas das transferências voluntárias celebradas, atentando para os prazos estabelecidos nos dispositivos legais.

1.1.3.12 INFORMAÇÃO

Análise quantitativa das prestações de contas das transferências voluntárias, bem como das fiscalizações de sua execução.

Fato

A análise quantitativa das prestações de contas das transferências voluntárias da Unidade auditada constituiu-se na avaliação dinâmica e estática dos componentes do estoque de prestações de contas, ou seja, compreendeu o estudo da evolução desse estoque nos últimos três anos e de sua composição atual. Para isto, foram abordados os seguintes aspectos: Quantitativo de transferências e de suas prestações de contas dos anos de 2011 a 2013, situação das prestações de contas das transferências no ano de 2013, prazos médios de finalização da análise dos processos de contas, quantidade de fiscalizações, pessoal envolvido no processo de prestação de contas, principais fatores que influenciam as análises dos processos de prestação de contas e as razões para a variação do estoque.

Para a completa compreensão da situação dos estoques de transferências do DEPEN, é necessário, primeiramente, se expor a sua evolução desde o ano de 2011. Para este fim, foi emitida a Solicitação de Auditoria n° 201400046/01 e como resposta foi encaminhado o seguinte quadro:

Exercício Financeiro	*Quantidade Acumulada de Transferências vencidas*	*Quantidade de Prestações de Contas analisadas*	*Quantidade de Prestações de Contas em análise*	*Quantidade de Prestação de Contas com prazo para análise esgotado sem sua conclusão*	*Quantidade de Transferências com Prazo de Prestação de Contas esgotado sem seu envio*
2011	155	29	126	126	2
2012	177	51	126	126	0
2013	158	41	117	117	2

Tabela 1

Com esses dados, pode-se avaliar a evolução do quantitativo de estoque e a sua sustentabilidade, isto é, se há uma diminuição continuada na quantidade de prestação de contas ao fim de cada ano. Assim, de forma preliminar deve-se entender as entradas e saídas no estoque:

Exercício Financeiro	*ENTRADA*	*ESTOQUE INICIAL + ENTRADA*	*SAÍDA*	*ESTOQUE FINAL*
	Transferências Vencidas no Exercício	*Transferências vencidas - Total*	*Prestações de Contas analisadas*	*Prestações de Contas em análise*
2011	-	155	29	126
2012	51	177	51	126
2013	32	158	41	117

Tabela 2

A partir do quadro acima, verifica-se que do ano de 2011 para 2012 manteve-se o quantitativo do estoque de prestação de contas, e que do ano de 2012 para 2013 houve uma diminuição de 9 unidades. Esta redução é um fator positivo para a Unidade, já que significa uma menor quantidade de passivo de prestação de contas em análise com o prazo de 90 dias vencido. Entretanto, esta variação não indica, necessariamente, que houve uma melhora na eficiência da análise das prestações de contas, pois a redução ocorreu devido a uma menor quantidade de transferências vencidas no exercício de 2013 (51 em 2012 e 32 em 2013), que compensou a diminuição na quantidade de prestação de contas analisadas em 2013 (51 em 2012 e 41 em 2013).

Embora a avaliação de apenas três exercícios seja insuficiente para indicar uma tendência, pode-se afirmar que, se nos exercícios seguintes forem mantidas as condições de 2013, ou seja, cerca de 30 transferências vencidas e 40 prestações de contas analisadas, a redução de 10 prestações de contas no estoque implicará no período de 12 anos para o esgotamento do estoque atual (117 prestação de contas em análise).

Em relação a esta situação atual, é relevante se analisar a composição do estoque em 2013 e sua variação ao longo do exercício. Esta informação pode ser obtida pela comparação das informações contidas nos Relatórios de Gestão dos exercícios de 2012 e 2013, conforme abaixo:

UG 200324 - Departamento Penitenciário Nacional- DEPEN				
Posição em 31/12/2013	*Exercício da Prestação das Contas*	*Quantidade de Contas Prestadas*	*Quantidade de Contas Analisadas*	*Quantidade de Contas Não Analisadas*
	2013	32	7	25
	2012	51	23	28
	2011	60	26	34
	Anteriores a 2011	não informado	não informado	29
	TOTAL			116

Tabela 3

UG 200324 - Departamento Penitenciário Nacional- DEPEN				
Posição em 31/12/2012	***Exercício da Prestação das Contas***	***Quantidade de Contas Prestadas***	***Quantidade de Contas Analisadas***	***Quantidade de Contas Não Analisadas***
	2012	49	12	37
	2011	60	14	46
	2010	28	7	21
	Anteriores a 2010	não informado	não informado	23
	TOTAL			127

Tabela 4

Pela comparação entre as tabelas 2, 3 e 4, tem-se a quantidade de Prestação de Contas analisadas no exercício de 2013 por exercício de apresentação:

	UG 200324 - Departamento Penitenciário Nacional- DEPEN		
Exercício da Prestação das Contas	***Quantidade de Contas Analisadas até 31/12/2013***	***Quantidade de Contas Analisadas até 31/12/2012***	***Quantidade de Contas Analisadas em 2013***
2013	7	-	7
2012	23	12	11
2011	26	14	12
Anteriores a 2011	-	-	11*
TOTAL			41

Tabela 4

* - Valor calculado pela combinação da Tabela 4 com a Tabela 2.

De acordo com a tabela 3, verifica-se que o estoque é formado predominantemente por Prestações de Contas antigas, 78% (91/116), apresentadas em exercícios anteriores a 2013. A fim de diminuir esse passivo, percebe-se, pela tabela 4, que 83% (34/41) das Prestações de Contas analisadas no exercício de 2013 foram relativas a esse estoque antigo. Em decorrência disso, o prazo médio para a finalização da análise dos processos de contas das transferências voluntárias é de 760 dias, conforme informado no Ofício n° 823/2014-DIREX/DEPEN, de 23/04/2014.

A fim de se esclarecer os principais fatos causadores da demora da análise das prestações de contas, foi emitida a S.A. n° 201400046/003, em 12/03/2014. Em resposta, o DEPEN informou que, principalmente, nos anos de 2009 e 2010, houve dificuldades tanto dos órgãos convenentes quanto dos órgãos concedentes em operacionalizar as ferramentas disponíveis no SICONV, haja vista que se tratava de um sistema novo, que abrangia e abrange um número expressivo de informações e inserções de documentos, e que, naqueles anos encontravam-se em constante alteração. Ainda, deve-se somar a isso a limitada capacidade para inclusão de documentos.

Dessa forma, a Unidade informou que houve um prejuízo na realização das análises dos processos de prestação de contas por meio do Portal de Convênios – SICONV, tendo em vista a dificuldade dos convenentes em preencher adequadamente as informações no aludido sistema, o que acarretou o retardo das análises e a impossibilidade do órgão em lidar com tais problemas.

Para amenizar estas dificuldades, o DEPEN solicitou aos órgãos conveniados que promovessem os ajustes necessários no SICONV, bem como, de forma a dar celeridade nas análises das contas, remetesse ao Concedente os processos físicos das prestações de contas para a devida avaliação. Nesse sentido, principalmente nos anos de 2009 e 2010, considerando as dificuldades enfrentadas no SICONV, por ser um sistema inteiramente novo e com rotineiras mudanças, a Coordenação de Prestação de Contas do DEPEN informou que analisou grande parte dos convênios por meio das documentações encaminhadas de forma física, havendo, inclusive, aprovações das contas.

Outra questão relatada pela Unidade foi a rotatividade de servidores no Setor de Prestação de Contas, o que ao longo dos anos contribuiu significativamente para o retardo na conclusão das análises, pois a saída de profissionais nas áreas de prestação de contas culmina na descontinuidade dos trabalhos do setor. Assim, o número de servidores que trabalham, atualmente, na Coordenação de Análise e Acompanhamento de Prestação de Contas e Tomada de Contas Especial – COAPC é de 9 (nove) profissionais discriminados na forma abaixo:

• 1 (um) Coordenador;
• 1 (um) Chefe de Divisão de Prestação de Contas;
• 2 (dois) analistas de prestação de contas;
• 1 (um) Chefe de Divisão de Tomada de Contas Especial;
• 1 (um) analista de tomada de contas especial;
• 3 (três) apoios administrativos;

Com o intento de amenizar esta questão de pessoal, o DEPEN informou a realização de diversas medidas, como as que visaram à capacitação de sua equipe e de servidores estaduais, alteração do perfil no SICONV, elaboração do Cronograma de Monitoramento/Fiscalização de convênios para o primeiro semestre de 2014, e outras relatadas no campo Constatação deste relatório.

Além das medidas citadas para regularizar a situação das prestações contas em análise com o prazo de 90 dias expirado, foi contratada uma consultoria para diagnosticar e propor ajustes no processo em estudo. Como resultado, foi elaborado um relatório em agosto de 2013 pela empresa Falconi Consultores de Resultado.

Neste trabalho foi elaborado um Diagnóstico, que concluiu, entre outros:

"O SICONV não atende as necessidades dos usuários da CGFPN, visto que as informações que os mesmos utilizam localizam-se em abas diferentes do mesmo sistema. Identificou-se também que o SICONV apresenta limitações de anexos, obrigando a tramitação física de informações, provocando morosidade no tema prioritário. Foi identificado junto à Gestora do tema que os pareceres solicitados à Consultoria Jurídica não contam com prazos para recebimento e que muitas vezes são insuficientes, pois não esclarecem por completo as dúvidas. Os sistemas AQUILES e FUNPEN, sistemas elaborados para armazenar o histórico de convênios do DEPEN, não possuem interface automática, o que torna necessário a alimentação e consulta a vários sistemas para análise dos convênios. Apesar de hoje ainda se utilizar os dois sistemas, a ideia é que o sistema AQUILES substitua o FUNPEN. O MJDoc apresenta lentidão e, apesar de possuir função de tramitação de documentos pelo próprio aplicativo, ainda necessita de aceite impresso. A Assessoria Especial de Controle

Interno do Ministro da Justiça contesta ocasionalmente as Tomadas de Contas Especiais – TCE determinadas pela CGFPN e solicita ajustes nas mesmas."

Sobre as principais causas para o resultado atual no processo prestação de contas, o relatório da consultoria adiciona àquelas levantadas neste trabalho a sobrecarga de tarefas executadas pela função de supervisão e os problemas nos sistemas eletrônicos, conforme abaixo:

- *"A falta de capacitação dos servidores, tanto no que diz respeito ao SICONV quanto no que diz respeito à análise financeira das prestações de contas, que será sanada com capacitações;*
- *A sobrecarga de tarefas executadas pela função supervisão, visto que todas as análises são revisadas por apenas duas pessoas do quadro de servidores. Somando-se a isso, estes servidores não se dedicam exclusivamente a esta tarefa. Estas causas tiveram como oportunidade de melhoria levantada o aumento do quadro de supervisão.*
- *Diversas dificuldades relacionadas aos sistemas eletrônicos, que impactam na velocidade e na qualidade do tema. Podemos citar a limitação do tamanho dos anexos no SICONV, a multiplicidade de dados (que se encontram no SICONV e no AQUILES), a lentidão no MJDoc, entre outros."*

Posteriormente, a consultoria definiu indicadores para o acompanhamento do processo e as seguintes ações estratégicas:

1- Aumentar a quantidade de prestações de contas analisadas visando zerar o "passivo histórico" e atender os prazos estabelecidos pela Portaria 458/11.
2- O dimensionamento da equipe será revisto.
3- Serão definidas reuniões com apresentação de relatórios periódicos para comunicação entre áreas.

Como conclusão da análise do dimensionamento da equipe, a consultoria, após mapeamento do processo e avaliação da força de trabalho, concluiu que não seria necessária uma adequação no quadro de colaboradores, mas sim uma reorganização do trabalho, de forma que o número de servidores dedicados à análise das prestações de contas deveria ser exatamente o dobro dos dedicados à revisão. Ressalte-se que quando da realização do trabalho da consultoria, havia oito servidores alocados na equipe de prestação de contas e de instauração de TCE. Atualmente, há nove servidores na Coordenação de Análise e Acompanhamento de Prestação de Contas e Tomada de Contas Especial.

Maiores detalhes sobre o relatório da consultoria constam em registro próprio no campo Informação deste relatório.

Finalmente, quanto às fiscalizações das Transferências Voluntárias, foi informada pelo DEPEN, em resposta à S.A. N° 201400046/01, de 10/02/2014, a seguinte tabela:

Exercício	Quantidade de Transferências em que havia a previsão de fiscalização	Quantidade de Transferências que foram fiscalizadas de forma física e presencial	Quantidade de transferências vigentes
2013	96	60	155
2012	41	14	126
2011	59	22	126

Tabela 5

Pelo quadro acima, tem-se a evolução na proporção de fiscalizações sobre o total de transferências realizadas:

Exercício	Quantidade de fiscalização / Quantidade de transferências vigentes
2013	38,71%
2012	11,11%
2011	17,46%

Tabela 6

Conforme as tabelas 5 e 6, constata-se que houve um aumento substancial na quantidade de fiscalizações das transferências voluntárias de 2013 em comparação com 2012. Esta melhora ocorreu tanto em termos absolutos (14 em 2012 e 60 em 2013), quanto relativos (11,11% em 2012 e 38,71% em 2013).

Tal incremento nas fiscalizações deve continuar ocorrendo para a completa adequação aos entendimentos do Tribunal de Contas da União, pois, em relação aos convênios, o Concedente deve fiscalizar toda a execução do instrumento. Esta disposição encontra-se em diversos acórdãos sobre convênios, como nos dois abaixo:

Acórdão 3643/2011 - Segunda Câmara:

"É responsabilidade fiscalizatória do concedente tanto no acompanhamento da execução, quanto no exame final da prestação de contas de seus convênios. As análises das prestações de contas devem verificar essa conformidade ao estipulado na legislação."

Acórdão 3642/2012 - Segunda Câmara:

"É responsabilidade do concedente o acompanhamento intempestivo na execução do objeto. Os órgãos só podem firmar convênios se tiverem condições técnicas, financeiras, operacionais não só de analisar a prestação de contas, como também de fiscalizar in loco a execução física da avença."

Quanto às dificuldades do DEPEN relacionadas à fiscalização, aplicam-se aquelas concernentes à pessoal, conforme descrito neste relatório, e a escassez de recursos financeiros para diárias e passagens, uma vez que parte considerável do orçamento é utilizada pela Diretoria do Sistema Penitenciário Federal para cumprimento a determinações judiciais, transferências de presos de alta periculosidade com finalidade de desarticular grupos de facções criminosas, dentre outras situações emergenciais.

Para tratar esses problemas, a unidade informou que tem trabalhado numa campanha interna de valorização do servidor e, nesse sentido, muito dos servidores lotados no Departamento que cuidam das Prestações de Contas e que atuam na área de transferências possuem gratificações do órgão. Ainda sobre pessoal, Destaque-se que recentemente houve concurso público para o Ministério da Justiça, que proverá servidores para o DEPEN.

Sobre os recursos materiais disponíveis, deve-se mencionar a mudança física do Departamento Penitenciário Nacional, de forma gradativa e a partir de novembro de 2013, anteriormente localizado no anexo II, 6º andar do Ministério da Justiça e atualmente já total funcionamento no Setor Comercial Norte, Quadra 03, Bloco B, lote 120, Edifício Vitória, nesta capital federal. Este novo espaço físico é dotado de instalações que possibilitam a melhoria das condições de trabalho dos servidores do órgão. Quanto aos computadores, embora alguns tenham sido substituídos por novos no ano passado, ainda persiste a necessidade de trocar outros. Para tanto, a Unidade realizou levantamento de necessidade e deu início ao processo junto a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação deste Ministério para aquisição de novas máquinas.

Finalmente, é importante citar que, como ferramentas de apoio às fiscalizações e para diminuir os efeitos da escassez de recursos, foram criados cronogramas de monitoramento "in loco" para os instrumentos. Assim, o monitoramento é aprovado e realizado ao longo do exercício, de forma que pode-se adquirir passagens com preços menores e, com isso, aumentar o número de deslocamentos.

Dessa forma, o DEPEN vem adotando medidas de sua competência com vistas a aumentar a fiscalização "in loco" das transferências voluntárias. Em relação à quantidade de estoque de Prestações de Contas, é necessário que a Unidade aumente o número de processos analisados por ano afim de que o passivo de contas a serem analisadas, com prazo vencido, seja esgotado nos próximos anos.

1.1.4 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

1.1.4.1 INFORMAÇÃO

O DEPEN decidiu não utilizar as composições de custo elaboradas para a criação do sistema SINAPI-DEPEN.

Fato

Considerada a carência de vagas, o DEPEN tem buscado alternativas, em termos de métodos construtivos, que possibilitem uma redução no prazo de execução das obras de unidades penitenciárias.
Um dos métodos identificados é o de construção por meio de módulos pré-fabricados, não apenas pela qualidade do produto final, mas principalmente pela sensível redução no prazo de execução da unidade penitenciária. Segundo o "*Relatório de Análise do Sistema Construtivo Penitenciário (SISCOPEN)*", a diferença de tempo entre a execução de uma unidade penitenciária pelos sistemas construtivos convencionais e o SISCOPEN é de 17 a 20%. No entanto, segundo o DEPEN, o sistema SINAPI não contempla composições de custo na especificidade exigida por este tipo de empreendimento, o que torna difícil a elaboração de orçamentos de referência para essas obras.
Com o intuito de reverter a situação de falta de composições adequadas para a elaboração de orçamentos de unidades penitenciárias executadas pelo método pré-fabricado, o DEPEN assinou em maio de 2012 um Termo de Parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Tal parceria teve por objetivo a elaboração de especificações técnicas a serem atendidas na execução dessas obras, bem

como o desenvolvimento de um sistema de custos (SINAPI/DEPEN), contendo todas as composições de custos necessárias à elaboração do orçamento da obra.
Ao longo de todo o trabalho da UFSC a CGU esteve presente, participando de reuniões e analisando os documentos produzidos, a exemplo da análise do "Estudo Emergencial", em que foram avaliadas as composições de custo apresentadas pela empresa Verdi Construções com o intuito de subsidiar a tomada de decisão acerca da continuidade ou não das obras contratadas diretamente com a referida empresa por inexigibilidade de licitação. Como consequência deste trabalho de análise por parte da CGU foi elaborado o Relatório n° 201300054, onde foram apontadas diversas fragilidades no estudo apresentado pela UFSC e, por consequência, nas composições de custo da empresa Verdi. O referido Relatório foi usado como subsídio pelo Departamento Penitenciário Nacional para o cancelamento de 11 obras de construção de unidades penitenciárias em que a empresa Verdi havia sido contratada diretamente, sem a realização do devido procedimento licitatório.
Uma vez finalizado o Estudo Emergencial, a UFSC deu prosseguimento à execução do trabalho objeto do Termo de Parceria, tendo a CGU participado de 3 reuniões realizadas no Departamento de Engenharia Civil da Universidade em Florianópolis. Como resultado do referido trabalho a UFSC apresentou, em 20/09/2013, seu Relatório final, contendo os resultados dos estudos realizados para cumprimento das atividades previstas no Plano de Trabalho do Termo de Cooperação Técnica nº 02/2012. Este Relatório foi analisado pela equipe técnica do DEPEN, que em 19/11/2013, emitiu a Nota Técnica nº 163/2013 – COENA/CGPAI/DIRPP/DEPEN, a qual conclui pela utilização apenas parcial das informações disponibilizadas no documento da UFSC, notadamente a não utilização das composições de custo elaboradas para a criação do sistema SINAPI-DEPEN. Não obstante a utilização apenas parcial do trabalho desenvolvido pela Universidade, a NT do DEPEN ressalta sua importância, pois serviu de subsídio para a decisão do DEPEN de não contratar obras de construção de estabelecimentos penais utilizando o método SISCOPEN com recursos federais.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES EXTERNOS

2.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Ações adotadas pelo DEPEN em atendimento às determinações do Acórdão 546/2008-Plenário.

Fato

A CGU, conforme pauta estabelecida em reunião com a Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança – SECEX Defesa, inseriu no escopo dos trabalhos verificação quanto à implementação de medidas e as mudanças de paradigmas adotadas pelo DEPEN tendentes a dar cumprimento ao deliberado pelo Tribunal no Acórdão 546/2008-Plenário. A verificação realizada, conforme acordado sob o enfoque macro, objetivou obter respostas a questões como, por exemplo:
a) O quadro de engenheiros do Depen, historicamente deficiente, foi compatibilizado com suas atribuições?
b) O órgão adotou medidas administrativas para evitar a reincidência, no futuro, de impropriedades/irregularidades tratadas pelo Tribunal no mencionado acórdão?
c) A fiscalização das obras tomou-se mais efetiva?

Questionada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201406815/05 a Unidade encaminhou, por meio do Ofício nº 842/2014-DIREX/DEPEN, a Informação nº 102/2014 da Coordenação de Engenharia e Arquitetura – COENA, com o que segue:

"3. Deveras, no âmbito desta Coordenação havia um déficit na força de trabalho, ao ponto desta pasta contar com apenas 1(um) engenheiro para atender toda a demanda. Contudo, diante de requerimento formalizado pela Coordenação-Geral de Políticas Coordenador-Geral de Políticas, Pesquisa e Análise da Informação, por meio do Memorando nº. 98/2012 – DEPEN, de 15.02.2012, houve recente consumação de concurso público (Edital nº 1 – MJ, de 6 de Junho de 2013) culminando nas nomeações de Engenheiros Civis bem como de Analistas Técnico-Administrativo (Portaria nº 54, de 6 de Março de 2014). Dessa forma, as atribuições dos servidores foram compatibilizadas.

4. Por outro lado, assevera-se que houve adoção de três grandes estratégias pelo DEPEN, visando prevenir quaisquer irregularidades tratadas pelo TCU no Acórdão 546/2008-Plenário-TCU, quais sejam:

a) Alteração do CPS com a Caixa Econômica Federal: objetivando a melhoria e maior eficiência dos trabalhos realizados pela mandatária, houve solicitação de alteração do Contrato de Prestação de Serviços junto à Caixa Econômica Federal, contudo todas as tentativas deste DEPEN nesse sentido não tiveram resultados favoráveis;

b) Disponibilização de projetos-referência de estabelecimentos prisionais:

b.1) Elaboração de projetos-referência de Cadeias Públicas pelo DEPEN: objetivando a melhoria e maior eficiência na aprovação de projetos no DEPEN e na Caixa Econômica Federal, o DEPEN elaborou 06 (seis) tipologias de projetos de Cadeia Pública, masculino (03 projetos) e feminino (03 projetos), concebido a partir das 8 (oito) zonas bioclimáticas existentes no país, agrupadas em 3 (três) grandes grupos segundo suas características construtivas. Cumpre informar que a concepção do projeto arquitetônico da Cadeia Pública contou com a colaboração de especialistas com larga experiência em estabelecimentos prisionais, divididos em cinco áreas temáticas de atuação: segurança; saúde e educação; arquitetura; gestão; e tecnologia. Dessa forma, o Depen/MJ disponibilizou aos Estados as seguintes peças técnicas: projeto arquitetônico; cabeamento estruturado; climatização; sistema de prevenção e combate a incêndio; instalações de gás liquefeito de petróleo - GLP; sistema de detecção e alarme de incêndio - SDAI; instalações hidráulicas; instalações pluviais; instalações sanitárias; instalações elétricas; sistema de intrusão e controle de acesso - SICA; sistema de proteção contra descargas atmosféricas - SPDA; especificação, memorial descritivo, memorial de cálculo e orçamento. Contudo, caberá ao Estado a realização do estudo de sondagem geológica; levantamento planialtimétrico do terreno; projeto de terraplenagem, projeto de implantação; projeto de fundação; adequação dos projetos que dependam das particularidades e peculiaridades do terreno (instalações pluviais, instalações elétricas e outros) e da legislação local (sistema de prevenção e combate a incêndio); e da adequação do orçamento para inclusão dos serviços de administração local; terraplenagem; fundação; destino final do esgoto; e atendimento às exigências dos técnicos da Caixa Econômica Federal.

b.2) Elaboração de projetos-referência de Semiaberto pelo DEPEN e Estado do Paraná: objetivando a melhoria e maior eficiência na aprovação de projetos no DEPEN e na Caixa Econômica Federal, o DEPEN em parceria com a Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania do Paraná, por meio da Companhia de Habitação do Paraná, elaboraram o projeto de estabelecimento prisional de regime semiaberto masculino, com capacidade de 216 vagas, concebido a partir de casas populares.

b.3) Doação dos projetos-referência de Cadeias Públicas elaborados pelas Unidades Federativas: objetivando a melhoria e maior eficiência na aprovação de projetos no DEPEN e na Caixa Econômica Federal, o DEPEN criou o portfólio de projetos de estabelecimentos prisionais, contendo projetos elaborados pelo DEPEN e pelos entes federativos.
Dessa forma, o Estado do Pará doou ao DEPEN projetos de Cadeias Públicas de sua autoria para disponibilizar às demais unidades federativas.
c) Conclusão dos trabalhos relativos ao Termo de Cooperação Técnica com a UFSC: objetivando a melhoria de projetos e obras das unidades prisionais, o DEPEN, por meio do Termo de Cooperação Técnica com a Universidade Federal de Santa Catarina, realizou estudos para definição dos parâmetros de desempenho das celas prisionais em contratações pelo Regime Diferenciado de Contratações – RDC por contratação integrada.
5. Quanto ao terceiro questionamento, cumpre informar que houve realização de reuniões mensais com a Casa Civil para acompanhamento das propostas do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional; realização de ligações mensais às Unidades Federativas para acompanhamento dos contratos de repasse vigentes; realização de reuniões com os representantes das Unidades Federativas para exigir adoção de providências na conclusão das obras. Isto posto, entende-se que a fiscalização das obras restaram mais efetivas."

Primeiramente cabe observar que os apontamentos e recomendações do referido Acórdão são resultado de auditoria realizada em obras de penitenciárias, sendo que uma análise mais robusta por parte da CGU somente seria possível como resultado de auditoria semelhante, com foco em obras.
Por meio do trabalho realizado foi possível verificar a adoção ou existência de procedimentos de trabalho em conformidade com as determinações do TCU, observando que a simples existência destes procedimentos demonstra a estruturação de controles internos da Unidade, donde se espera que a gestão ocorra sem falhas, mas sua eficácia depende da utilização efetiva em cada caso concreto.

1) Apresentação prévia do projeto básico:
O TCU determinou, no item 9.2.1, que fosse condicionada a celebração de contratos de repasse ou a liberação das parcelas de recursos, conforme o caso, à apresentação prévia do projeto básico. Neste sentido, conforme informado pelos gestores, o DEPEN não só passou a exigir o projeto básico, como também desenvolveu projetos de referência de estabelecimentos prisionais para suprir a deficiência dos Estados nesta etapa. Os benefícios desta medida são inúmeros, a começar pela padronização dos estabelecimentos, definição de requisitos mínimos que atendam às exigências legais para a execução penal, apoio direto às Unidades da Federação, sobretudo àquelas detentoras de menor capacidade administrativa e operacional, bem como economia processual para o próprio DEPEN na análise de proposta de Contrato de Repasse que utilize os projetos de referência do Departamento. Conforme se verifica do último chamamento público, normatizado pela Portaria nº 591/2012, que estabelece procedimentos, critérios e prioridades para concessão de recursos financeiros voltados à execução de obras de construção de cadeias públicas, foram permitidas apenas propostas que utilizassem os projetos-referência do DEPEN/MJ, os quais seriam doados pela Unidade, cabendo aos Estados apresentar documentos complementares.

2) Compatibilidade dos preços do objeto com os de mercado:
O TCU determinou, no item 9.2.2, que somente celebre convênios e seus aditivos ou libere os respectivos recursos, conforme o caso, após se assegurar da compatibilidade

dos preços do objeto com os de mercado. Quanto aos convênios, o Procedimento Operacional Padrão instituído para a tarefa "Plano de Trabalho Conferido" traz em seu check list a verificação da existência no SICONV de 03 (três) propostas orçamentárias para aquisição de equipamentos e materiais de consumo, bem como contratação de terceiros pessoa jurídica. Entretanto o citado procedimento não traz nenhum comando de verificação, ou pesquisa de preços, tendentes a assegurar a compatibilidade dos orçamentos aos preços de mercado. Em relação aos contratos de repasse para construção de estabelecimentos prisionais, esta verificação é de responsabilidade da CEF, que utiliza o SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil), mantido pela própria CEF, o que confere menor probabilidade de erros, tendo em vista a competência técnica da instituição.

3) Adequação dos terrenos utilizados para construção de penitenciárias:
O TCU determinou, no item 9.2.7, que adote as devidas cautelas na aprovação dos terrenos escolhidos como locais para a construção de penitenciárias, com vistas a certificar-se de que não existem obstáculos ao funcionamento do empreendimento, tais como riscos à saúde dos agentes penitenciários e presos. Conforme se verifica do último chamamento público, normatizado pela Portaria nº 591/2012, que estabelece procedimentos, critérios e prioridades para concessão de recursos financeiros voltados à execução de obras de construção de cadeias públicas, o proponente é obrigado a providenciar e apresentar uma vasta documentação relacionada ao terreno e à obra, tais como: Estudo de sondagem geológica; Levantamento planialtimétrico; Projeto de terraplenagem; Projeto de implantação; projeto de fundação; Manifestação prévia do órgão de distribuição de energia elétrica; Manifestação prévia do órgão de abastecimento de água; Manifestação prévia do órgão de abastecimento de saneamento básico local; Declarações da Concessionária sobre a viabilidade de coleta de resíduos sólidos; Anuência prévia da Vigilância Sanitária; Anuência prévia do Corpo de Bombeiros; Licença prévia ambiental (exigível para aprovação da proposta); Licença de instalação (exigível para autorização de início de obra); Aprovação do Município (urbanística); Manifestação do Patrimônio Histórico (se for local tombado, de reconhecido valor histórico ou ainda sítio arqueológico); Outorga para uso de água; Memorial descritivo do terreno; Documentação de posse do imóvel; Relatório Fotográfico do terreno.

Quanto aos demais itens que tratam de mudança de paradigma na gestão do Órgão, quais sejam, 9.2.3 e 9.2.4, não foi possível obter informação no trabalho realizado, nem tampouco houve manifestação do DEPEN a respeito. Lembrando ainda que os itens 9.2.5; 9.2.6 e 9.2.8 referem-se a determinações específicas para as obras, contratos e convênios analisados naquele trabalho do TCU, não sendo portanto objeto da presente informação.

2.2 CONTROLES INTERNOS

2.2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Quantidade significativa de processos administrativos instaurados 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 11 processos administrativos disciplinares – correspondentes a 42% do total - e 17 sindicâncias - 32% - instauradas no exercício de 2013 que ainda não receberam o devido registro no Sistema.

Causa

Inadequação da força de trabalho frente às necessidades da Corregedoria-Geral do DEPEN.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201406815/002, a Unidade apresentou, por meio do Ofício nº 869/2014-DIREX/DEPEN, de 02/05/2014, as seguintes informações:

"Não há na Corregedoria-Geral estrutura de pessoal capaz de gerenciar a devida utilização do sistema CGU-PAD. O número de servidores está reduzido e o trabalho na Corregedoria a cada ano aumenta. Comparando-se o ano de 2012 com o de 2013 houve um aumento de mais de 100% no número de procedimentos disciplinares. Nos últimos meses houve a saída de cinco servidores que integravam a equipe."

Análise do Controle Interno

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

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

Diante das informações prestadas, é possível observar que a Unidade não vem cumprindo o prazo estabelecido na legislação, vez que existem diversos procedimentos disciplinares ainda não incluídos no Sistema CGU-PAD.

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 ao exercício de 2012.

Recomendações:

Recomendação 1: Redimensionar a força de trabalho existente na Corregedoria-Geral do DEPEN, alocando e capacitando mais servidores para tornar o fluxo de trabalho mais tempestivo e consistente, de modo a possibilitar o efetivo registro, no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD, dos procedimentos disciplinares instaurados no âmbito da UJ.

2.2.1.2 INFORMAÇÃO

Atuação da CGU

Fato

A seguir é apresentada a situação analítica das recomendações constantes de relatórios da CGU dirigidas ao DEPEN, cuja análise foi apresentada no item 2.7 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU do presente relatório.

Relatório Anual de Auditoria de Contas nº 201306202 – Exercício 2012

Item do Relatório (Nº e Descrição sumária)	Situação Atual das recomendações	Item especifico da Parte "Achados de Auditoria do Relatório"
2.1.2.1 CONSTATAÇÃO (004) Aproveitamento parcial da concorrência de mercado na execução do Pregão Eletrônico nº 27/2012 para gerenciamento da aquisição de combustíveis do DEPEN/MJ.	As Recomendações 01, a 04 tiveram o prazo de atendimento prorrogado, sem impacto na Gestão.	As recomendações serão monitoradas via Plano de Providências Permanente.
2.1.2.2 CONSTATAÇÃO (025) Fragilidades na execução do Pregão Eletrônico nº 02/2012 (falta de autorização para licitar serviços em um dos estabelecimentos penais, aceite de propostas com valores superiores aos de mercado, falta de justificativa da necessidade dos serviços, da relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço para contratação).	- As Recomendações 01 e 02 tiveram o prazo de atendimento prorrogado sem impacto na Gestão. - As Recomendações 03, 04, 06 e 07 estão pendentes de atendimento sem impacto na Gestão. - A Recomendações 8 foi atendida.	As recomendações serão monitoradas via Plano de Providências Permanente.
2.1.2.3 CONSTATAÇÃO (030) Exigência de prévio registro no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF para habilitação em certame licitatório.	Atendida	
2.1.3.1 CONSTATAÇÃO (026) Divergência de informações quanto a data de assinatura de contrato e ausência de garantia financeira da empresa contratada.	Atendida	
2.1.3.2 CONSTATAÇÃO (032) Execução de contrato de prestação de serviços de manutenção em plataforma de inteligência da Penitenciária Federal de Porto Velho sem o cumprimento, por parte da Contratada, do item 8.4.2 do Termo de Referência, acerca da apresentação de certificados de capacitação da mão de obra empregada no cursos dos sistemas que compõem a plataforma.	Atendida	
2.1.4.1 CONSTATAÇÃO (027) Impropriedades nos pagamentos referentes ao Contrato nº 05/2012 (Notas fiscais da empresa não destacam a retenção do INSS; guias de recolhimento do INSS e FGTS não são específicas para o contrato; ausência de comprovação da legalidade para o não recolhimento do INSS patronal pela contratada).	Atendidas.	
2.1.4.2 CONSTATAÇÃO (028) Falta de esclarecimentos sobre retenções de tributos; comprovantes de recolhimento do INSS com utilização de guia e valores diversos daqueles específicos para o contrato firmado com o DEPEN.	Atendida.	
4.1.1.2 CONSTATAÇÃO (015) A unidade jurisdicionada presta serviços ao	A Recomendação 01 está pendente de atendimento	As recomendações serão monitoradas via

cidadão e não implementa a carta de serviços ao cidadão.	sem impacto na Gestão.	Plano de Providências Permanente.
4.1.1.3 CONSTATAÇÃO (020) Processos administrativos disciplinares e sindicâncias não registrados no CGU-PAD.	A Recomendação 01 teve o prazo de atendimento prorrogado, sem impacto na Gestão.	As recomendações serão monitoradas via Plano de Providências Permanente.

Relatório Anual de Auditoria de Contas nº 224603 – Exercício 2008

Item do Relatório (Nº e Descrição sumária)	Situação Atual das recomendações	Item especifico da Parte "Achados de Auditoria do Relatório"
1.2.4.1 CONSTATAÇÃO: (022) Inclusão de materiais não utilizados pela empresa contratada; falta de clareza quanto à área de cobertura do contrato; utilização de quantitativos de pessoal e de produtividade incompatíveis com o contrato e edital; emissão de atesto antes da conclusão dos serviços; e pagamento mensal incorreto, resultando em pagamento maior de R$ 13.971,75, situações estas decorrentes de fragilidades nos mecanismos de controles internos administrativos de fiscalização do contrato e da formalização do processo licitatório no que se refere à caracterização do objeto e área de realização dos serviços.	As Recomendações 02 e 04 estão pendentes de atendimento sem impacto na Gestão.	As recomendações serão monitoradas via Plano de Providências Permanente.
1.2.4.2 CONSTATAÇÃO: (024) Inclusão de materiais não utilizados pela contratada; falta de clareza quanto à área do Presídio a ser coberta pela execução contratual e utilização de quantitativos de pessoal e de produtividade incompatíveis com o contrato e edital, resultando em pagamento maior, situações estas decorrentes de fragilidades nos mecanismos de controles internos administrativos de formalização do processo de despesa e de fiscalização do contrato no que se refere à caracterização do objeto e área de realização dos serviços.	A Recomendação 02 está pendente de atendimento sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.
1.2.4.3 CONSTATAÇÃO: (027) Pagamento de serviços de limpeza e conservação junto à Empresa Contrat - Administração Empresarial Ltda sem cobertura contratual.	As Recomendações 02 e 03 estão pendentes de atendimento sem impacto na Gestão.	As recomendações serão monitoradas via Plano de Providências Permanente.
1.3.2.1 CONSTATAÇÃO: (030) Ausência de informações sobre o motivo da não continuidade do procedimento de adesão ao Registro de Preços gerando um acréscimo de R$ 133.500,00 na aquisição de ambulâncias para as Penitenciárias ainda não ocupadas; falta de comprovação de entrega definitiva dos veículos e assinatura de contratos firmados com empresas com certidões de regularidade fiscal vencidas, situações estas decorrentes de interpretação equivocada da legislação, deficiência no planejamento e fragilidade do	Atendida.	

acompanhamento contratual e patrimonial.		
1.3.3.1 CONSTATAÇÃO: (009) Permanência de convênios registrados na conta "**A aprovar**" no SIAFI Operacional, cuja vigência encontra-se expirada desde 1999, 2006, 2007 e 2008, denotando fragilidade no acompanhamento das transferências realizadas e morosidade na análise das prestações de contas dos convênios.	Atendida	
1.4.3.3 CONSTATAÇÃO: (023) Ausência de informações quanto aos critérios adotados para a edição e distribuição de 10.000 exemplares do Manual de Diretrizes para Atenção à Mulher Presa e ausência de pesquisas de preços detalhadas quanto à realização do Seminário para o lançamento do Manual de Diretrizes para Atenção à Mulher Presa; situações ocasionadas por fragilidade no setor de análise técnica, efetuada previamente à celebração do convênio.	A Recomendação 01 teve o prazo de atendimento prorrogado, sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.
1.4.3.4 CONSTATAÇÃO: (034) Falta de detalhamentos operacional e financeiro na proposta de convênio; inconsistência nos somatórios e multiplicações no detalhamento dos Custos do Projeto; falta de autenticação dos documentos de qualificação do convenente; insuficiência das pesquisas de preços; situações ocasionadas por fragilidade no setor de análise técnica, efetuada previamente à celebração do convênio.	A Recomendação 01 e 02 tiveram os prazos de atendimento prorrogados, sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.

Relatório Anual de Auditoria de Contas nº 244049 - Exercício 2009

Item do Relatório (Nº e Descrição sumária)	Situação Atual das recomendações	Item especifico da Parte "Achados de Auditoria do Relatório"
1.2.4.3 CONSTATAÇÃO: (049) Inclusão no Contrato nº 25/2008, referente à prestação de serviços de limpeza e conservação no Presídio Federal de Campo Grande/MS, de materiais de limpeza a serem distribuídos aos detentos; ausência de informação no Termo de Referência sobre como será feita a limpeza da área externa; execução do contrato com quantidade de empregados inferior àquela proposta pela Empresa; aceitação de Folha de Pagamento e documentos acessórios sem a identificação do tomador dos serviços; fragilidade da fiscalização contratual; utilização de parâmetros para realização de pesquisas de preço de mercado incompatíveis com aqueles utilizados pela empresa que detém o contrato com a Administração; prorrogação do contrato firmado com a Contrat sem que fosse realizadas as alterações recomendadas pela CGU; ausência de notas fiscais, comprovando o valor dos materiais utilizados; e atestos em notas fiscais com ressalvas por parte do fiscal	A Recomendação 01 teve o prazo de atendimento prorrogado, sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.

do contrato, sem a evidenciação de medidas saneadoras e/ou a aplicação de penalidades.		
1.2.5.1 CONSTATAÇÃO: (003) Falta de integralização da contrapartida e liberação de recursos intempestivamente, situações estas identificadas no Termo de Parceria nº 01/2008.	A Recomendação 01 está pendente de atendimento sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente
1.3.2.1 CONSTATAÇÃO: (051) Ausência da Ata de registro de preços no processo e de expediente comprovando a vantagem em se aderir ao Registro de preços e Adesão a Registro de Preços com vigência expirada.	A Recomendação 01 (letras "a", "b" e "c") teve o prazo de atendimento prorrogado, sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.
1.3.3.2 CONSTATAÇÃO: (010) Ausência da manifestação do Ordenador de Despesas quanto à aprovação ou não da prestação de contas do Convênio; ausência da identificação do título e número do convênio em nota fiscal; ausência de justificativas para a aquisição de veículo com ano modelo 2008, diferente dos demais adquiridos em mesma época que constaram ano modelo 2009 e ausência de indicação da participação do Ministério da Justiça/Governo Federal na aquisição de veículos.	A Recomendação 01 (letras "a", "b" e "c") teve o prazo de atendimento prorrogado, sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente
1.3.3.8 CONSTATAÇÃO: (042) Permanência de convênios registrados na conta "A Aprovar" no SIAFI Operacional, cuja vigência encontra-se expirada desde 2007, 2008 e 2009, denotando fragilidade no acompanhamento das transferências realizadas e morosidade na análise das prestações de contas dos convênios.	Atendida.	
1.5.2.1 CONSTATAÇÃO: (022) Atraso na aplicação dos recursos do Convênio n° 137/2007, SIAFI nº 603319, celebrado entre a União, por meio do Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN do Ministério da Justiça, e o GDF, por meio da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania – SEJUS.	A Recomendação 01 está pendente de atendimento sem impacto na Gestão,.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente
1.7.2.1 CONSTATAÇÃO: (020) Atrasos na aplicação dos recursos e na integralização da contrapartida do Convênio n° 114/2007, SIAFI nº 599794, celebrado entre a União, por meio do Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN do Ministério da Justiça, e o Governo do Distrito Federal, por meio da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania – SEJUS.	A Recomendação 01 está pendente de atendimento sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.

Relatório Anual de Auditoria de Contas nº 201108790 – Exercício 2010

Item do Relatório (Nº e Descrição sumária)	Situação Atual das recomendações	Item especifico da Parte "Achados de Auditoria do Relatório"
2.1.4.2 CONSTATAÇÃO: (7) Incompatibilidade verificada no "Termo de Referência" que se refere a "Repactuação dos	A Recomendação "f" está pendente de atendimento sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.

Preços", e no "Termo do Contrato" que se refere ao "Reajustamento dos Preços"; atraso no pagamento das Notas Fiscais emitidas pela empresa contratada; ausência nos Relatórios Mensais de Acompanhamento Contratual de informações acerca do quantitativo de detentos da Penitenciária de Mossoró-RN que fizeram refeições, bem como de informações relativas a qualidade dos serviços prestados pela empresa contratada; e falta de recolhimento do valor de R$ 17.100,00, referente a multa imposta por desistência de assinar o contrato.		
2.2.2.1 CONSTATAÇÃO: (31) Permanência de convênios registrados na conta "A Aprovar" no Balancete/SIAFI, cuja vigência encontra-se expirada desde 2007, 2008, 2009 e 2010, denotando fragilidade no acompanhamento das transferências realizadas e morosidade na análise das prestações de contas dos convênios.	Pendente de atendimento sem impacto na Gestão	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.

Relatório Anual de Auditoria de Contas nº 20120368 – Exercício 2011

Item do Relatório (Nº e Descrição sumária)	Situação Atual das recomendações	Item especifico da Parte "Achados de Auditoria do Relatório"
1.2.1.1. Constatação (3) A unidade jurisdicionada presta serviços ao cidadão e não implementou a carta de serviços ao cidadão.	A Recomendação 01 está pendente de atendimento sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.
2.1.5.1. Constatação (4) Prestação de serviços sem a devida cobertura contratual.	A Recomendação 02 teve o prazo de atendimento prorrogado, sem impacto na Gestão.	A recomendação será monitorada via Plano de Providências Permanente.
2.2.2.1. Constatação (18) Falhas identificadas na formalização processual, na especificação do objeto, na elaboração de pesquisas de preços, na concorrência do certame e no resultado da licitação para fornecimento e instalação de holofotes de busca.	Atendidas.	

Certificado de Auditoria Anual de Contas

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

Certificado: 201406815
Processo: 08016.006778/2014-79
Unidade auditada: Departamento Penitenciário Nacional
Ministério supervisor: Ministério da Justiça
Município (UF): Brasília (DF)
Exercício: 2013

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2013 pelos responsáveis pelas 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 inserido neste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

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

- Imprecisão do indicador da meta física da Ação Orçamentária 20UH e o consequente descompasso com a meta financeira. (item 1.1.2.1);

- Atuação intempestiva da UJ na análise das prestações de contas de transferências voluntárias apresentadas. (item 1.1.3.11); e

- Quantidade significativa de processos administrativos instaurados não registrados no CGU-PAD. (item 2.2.1.1).

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

5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, disponível nas folhas 03 a 21 do processo, seja pela **regularidade**.

Brasília (DF), de julho de 2014.

Parecer de Dirigente do Controle Interno

Parecer: 201406815
Processo: 08016.006778/2014-79
Unidade Auditada: Departamento Penitenciário Nacional
Ministério Supervisor: Ministério da Justiça
Município/UF: Brasília (DF)
Exercício: 2013
Autoridade Supervisora: José Eduardo Cardozo – Ministro de Estado da Justiça

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas do exercício da Unidade acima referida, expresso opinião acerca dos atos de gestão referente ao exercício de 2013, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

O Departamento Penitenciário Nacional executa as políticas públicas ligadas ao Programa 2070 - Segurança Pública com Cidadania. As principais realizações da Unidade no exercício de 2013 visaram a reestruturação e modernização do sistema criminal e penitenciário, principalmente por meio de apoio aos sistemas prisionais estaduais, com destaque para as ações de redução do déficit de vagas. Para o cumprimento de suas atribuições institucionais foram apoiadas iniciativas de capacitação e pesquisa, bem como a aquisição e doação de veículos (furgão-cela) para os 27 Estados da Federação. Destaca-se também, como uma das mais importantes realizações da Unidade, a celebração de 35 Contratos de Repasse, com 9 estados da federação, para construção de estabelecimentos penais, no total de R$ 551.782.934,43.

Não foram constatadas desconformidades ou irregularidades que pudessem impactar a execução das políticas públicas a cargo da Unidade, porém, foram constatadas inconformidades relacionadas ao descompasso entre o indicador da meta física com a meta financeira da Ação Orçamentária 20UH, a atuação intempestiva da UJ na análise das prestações de contas de transferências voluntárias e uma quantidade significativa de processos administrativos instaurados não registrados no CGU-PAD.

As principais causas das constatações identificadas referem-se ao agrupamento em uma única Ação Orçamentária de ações governamentais interligadas mas distintas na sua essência, a exemplo de capacitação em serviços penais e construção de penitenciárias, bem como a insuficiência ou inadequação da força de trabalho disponível no setor responsável pelo exame das prestações de contas e na Corregedoria-Geral. As recomendações formuladas visaram promover a correção das impropriedades detectadas, bem como oferecer subsídios para o gestor aprimorar os controles internos da Unidade.

As recomendações do Plano de Providências Permanente foram acolhidas e atendidas pela administração da Unidade em 71% do total, restando ainda 29% pendentes de atendimento.

No tocante aos controles internos administrativos da Unidade o trabalho teve foco na gestão das transferências voluntárias tendo sido observada uma boa evolução, uma vez que a Unidade formalizou diversas rotinas na instituição desses controles. Verificou-se ainda que tais controles tem um potencial considerável de amadurecimento, na medida em que a metodologia proposta pelo modelo de gestão desenvolvido na UJ for colocada em prática na sua completude.

Por fim, foi verificado como prática administrativa que resulta em impacto positivo sobre as operações da UJ o desenvolvimento de modelo de gestão de projetos, especialmente no tocante às transferências voluntárias, aplicável à estratégia de apoiar a redução do déficit carcerário por meio da geração de vagas prisionais com qualidade.

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 processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, 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.

Brasília/DF, de julho de 2014.