

TC 027.092/2018-6

Tipo: Processo de contas, exercício de 2017

Unidade jurisdicionada: Departamento Penitenciário Nacional

Responsáveis: Lauro Luís Pires da Silva, 499.158.007-20; Joel Amaral Junior, 154.884.626-00; Sandro Abel Sousa Barradas, 852.146.983-72; Josué Filemom Ribeiro Pereira, 070.915.638-32; Michelle Magalhaes Sales Silveira, 643.362.712-91; Carlos Felipe Alencastro Fernandes de Carvalho, 224.449.987-15; Hercules da Silva Pereira, 006.983.231-57; Germínio Zanardo Júnior, 076.464.308-89; Cintia Rangel Assumpção, 653.418.560-15; Jefferson de Almeida, 022.573.158-47; Luizevane Soares da Silva, 704.505.601-04; Mara Fregapani Barreto, 578.977.351-68; Marco Antônio Severo Silva, 066.215.148-83

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), relativo ao exercício de 2017.
2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do anexo I à Decisão Normativa – TCU 163/2017. Nada obstante, os autos contemplam, além de informações do Depen, informações do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) e da unidade gestora CEF/Depen.
3. O Depen subordina-se ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e gere o Funpen. Além disso, é o órgão executivo que acompanha e controla a aplicação da Lei de Execução Penal e das diretrizes da Política Penitenciária Nacional, coordena e supervisiona os estabelecimentos penais federais e é responsável pela manutenção administrativa-financeira do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP (peça 1, p. 14).
4. As principais competências do Depen estão definidas na Lei 7.210/1984 (Lei de Execução Penal – LEP):

Art. 72. São atribuições do Departamento Penitenciário Nacional:

I – acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o Território Nacional;

II – inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais;

III – assistir tecnicamente as Unidades Federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos nesta Lei;

IV – colaborar com as Unidades Federativas mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais;

V – colaborar com as Unidades Federativas para a realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado;

VI – estabelecer, mediante convênios com as unidades federativas, o cadastro nacional das vagas existentes em estabelecimentos locais destinadas ao cumprimento de penas privativas de liberdade aplicadas pela justiça de outra unidade federativa, em especial para presos sujeitos a regime disciplinar.

5. Também regulamentam o funcionamento do Depen os seguintes normativos (peça 1, p.17-17):

- Constituição Federal;
- Decreto-Lei 2.848/1940 - Código Penal;
- Decreto 1.171/1994 - Código de Ética do Servidor;
- Lei 8.112/1990 - Regime jurídico dos servidores públicos civis;
- Lei 10.693/2003 – Cria a carreira de Agente Penitenciário Federal;
- Portaria MJ 674/2008 - Aprova o Regimento Interno do Depen;
- Lei Complementar 79/1994, regulamentada pelo Decreto 1.093/1994 - Fundo Penitenciário Nacional – Funpen;
- Decreto 6.049/2017 – Aprova o Regulamento Penitenciário Federal.

6. Para exercer suas competências, o Depen desenvolveu quatro macroprocessos (peça 1, p. 25-30): Coordenação Estratégica em Segurança Pública, Gestão do Conhecimento em Segurança Pública, Garantia dos Direitos da População Prisional e Execuções Descentralizadas.

7. O Depen gerencia o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), instituído pela Lei Complementar 79/1994, alterada pela Medida Provisória 781/2017, e regulamentado pelo Decreto 1.093/1994.

8. O Funpen tem por finalidade proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional e é constituído por recursos de origem federal, incluindo-se dotações orçamentárias da União, previstas no art. 2º da Lei Complementar 79/1994. A aplicação desses recursos obedece ao art. 3º da mesma norma legal, o qual prevê, entre outras destinações, a construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais e manutenção de serviços penitenciários (peça 1, p. 15).

9. A criação da Unidade Gestora 200321 (CEF- Depen/MJ), vinculada à Unidade Orçamentária 30907 (Funpen), gerida pela Caixa Econômica Federal, decorreu da efetivação do Contrato Administrativo 3/2004, firmado entre o Ministério e a Caixa, por meio do qual a mencionada instituição financeira passou a atuar como mandatária da União na operacionalização das ações de governo destinadas à construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais (peça 1, p. 15).

EXAME TÉCNICO

10. No exame das presentes contas, os principais aspectos selecionados para análise tratam de análise do cumprimento de cláusulas contratuais na área de aquisições, diagnóstico sobre a governança do macroprocesso de aquisições, na avaliação da gestão das transferências, avaliação das trilhas de auditoria de pessoal e na avaliação das capacidades estatais resultantes dos arranjos institucionais das políticas públicas de promoção da cidadania no sistema prisional.

11. Esses destaques seguem o escopo do relatório de auditoria da CGU que fora previamente elaborado em reunião conjunta com o TCU, por meio desta unidade técnica.

12. Esclarece-se que, da forma como a CGU elaborou, compõem o Relatório de Avaliação do Exercício de 2017 do Depen, peça 5, o Relatório de Avaliação de Gestão (RAG) 201801109, Anexo I da peça 5, o RAG 201701919, que tratou de um diagnóstico sobre a governança do macroprocesso de aquisições, em complementação aos trabalhos da Auditoria Anula de Contas da Gestão de 2016 do Depen, e deveria integrar o Anexo II da peça 5, e exames relacionados à reforma do presídio de Alcaçuz com recursos do Fundo Penitenciário Nacional RAG 201702503, Anexo III da peça 5.

13. O controle interno apontou recomendações apenas para as constatações do RAG 201701919 (peça 5, p. 19-20). Os termos desse RAG, no entanto, não foram colacionados ao Relatório

de Auditoria (peça 5, p. 86). Dessa forma, buscou-se na internet esse RAG, que ora integram os autos a peças 10.

14. As constatações do RAG 201701919 foram:
- a) Inexistência de planejamento estruturado para as aquisições;
 - b) Não estabelecimento de diretrizes operacionais para condução das aquisições;
 - c) Não estruturação na unidade de indicadores para tomada de decisões objetivas na gestão das aquisições;
 - d) Inexistência de diretriz ou política para gerenciar potenciais eventos ou situações que possam prejudicar o alcance dos objetivos definidos para área de aquisições.
15. Para tais constatações as recomendações do controle interno foram (peça 5, p. 19-20):
- Recomendação 1: Fazer constar dos artefatos de planejamento a vinculação da aquisição aos objetivos organizacionais da unidade, quando aplicável.
- Recomendação 2: Definir indicadores que permitam monitorar a contribuição das aquisições para os objetivos organizacionais da unidade.
- Recomendação 3: Expedir diretriz formal interna às partes interessadas sobre a obrigatoriedade da elaboração dos estudos técnicos preliminares para todo tipo de aquisição, resguardando-se da aplicabilidade da medida.
- Recomendação 4: Realizar o mapeamento de processos e atividades relacionados à gestão de aquisições e identificar a força de trabalho necessária, garantindo suas revisões periódicas.
16. Consideram-se suficientes as recomendações já formuladas, sem prejuízo do acompanhamento nas próximas contas do Depen.

I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

17. Apesar das constatações e recomendações acima apresentadas, no certificado de auditoria (peça 6, p. 1), o representante da Controladoria Geral da União (CGU) propôs o julgamento pela regularidade das contas de Lauro Luís Pires da Silva, Joel Amaral Junior, Sandro Abel Sousa Barradas, Josué Filemom Ribeiro Pereira, Michelle Magalhaes Sales Silveira, Carlos Felipe Alencastro Fernandes de Carvalho, Hercules da Silva Pereira, Germínio Zanardo Júnior, Cintia Rangel Assumpção, Jefferson de Almeida, Luizevane Soares da Silva, Mara Fregapani Barreto e Marco Antônio Severo Silva.

18. O dirigente do órgão de controle interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria (peça 7, p. 2).

19. O Ministro de Estado da Segurança Pública atestou haver tomado conhecimento do processo de contas de 2017 do Depen, bem como das conclusões contidas no parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 9).

II. Rol de responsáveis

20. Constam do rol de responsáveis encaminhado todos os responsáveis que desempenharam, durante o período a que se referem as contas, as naturezas de responsabilidade definidas no art. 10 da IN TCU 63/2010, bem como foram disponibilizadas, para cada responsável, as informações previstas no art. 11 da dita IN.

III. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

21. Não há processos conexos capazes de influenciar o mérito das contas dos responsáveis.

IV. Avaliação do cumprimento de cláusulas contratuais na área de aquisições e diagnóstico sobre a governança do macroprocesso de aquisições

22. O objetivo dessa avaliação foi verificar se a gestão das contratações de bens e serviços pela unidade prestadora de contas (UPC), na área de aquisições, garantiu que os pagamentos fossem

realizados após a efetiva entrega dos objetos e o cumprimento das cláusulas contratuais pertinentes (peça 5, p. 9).

23. Após seleção de amostra que abrangeu 41,55% de todas as ordens bancárias emitidas pela UPC no exercício de 2017 e aplicação de testes, o controle interno registrou fragilidades ou impropriedades relevantes apenas no processo 08016.000383/2015-43, referente ao contrato 37/2015, que cuidou do fornecimento de alimentação para os internos custodiados na Penitenciária Federal em Catanduvas/PR (peça 5, p. 9-12).

24. Dessa forma, a conclusão do controle interno foi de que os exames aplicados indicaram, com razoável segurança, que a gestão realizada garantiu que os pagamentos se deram após a efetiva entrega dos objetos e o cumprimento das cláusulas contratuais pertinentes.

25. O controle interno esclareceu ainda que, em relação ao diagnóstico sobre a governança do macroprocesso de aquisições, os exames realizados objetivaram complementar os trabalhos de Auditoria Anual de Contas da Gestão de 2016, por meio do qual avaliou-se se a gestão realizada pela Unidade, na área de aquisições, permitia a realização de aquisições estratégicas, eficazes e que atendessem aos preceitos legais (peça 5, p. 8). Observa-se que as contas do Depen de 2016 integram o TC 028.153/2017-0, que ainda não foi julgado.

26. Assim, o diagnóstico sobre a governança do macroprocesso de aquisições – Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão 201701919, peça 10 –, demonstrou que as fragilidades relacionadas à falta de elaboração de estudos técnicos preliminares para todos os tipos de aquisições, à ausência de rotina de avaliação periódica da força de trabalho em termos qualitativos e quantitativos, e à inexistência de indicadores para tomada de decisões objetivas na gestão das aquisições necessitam de intervenção (peça 5, p. 20-21).

27. Dessa forma, em construção conjunta com os gestores, o controle interno apontou as seguintes recomendações (peça 5, p. 19-20):

- 1: Fazer constar dos artefatos de planejamento a vinculação da aquisição aos objetivos organizacionais da unidade, quando aplicável;
- 2: Definir indicadores que permitam monitorar a contribuição das aquisições para os objetivos organizacionais da unidade;
- 3: Expedir diretriz formal interna às partes interessadas sobre a obrigatoriedade da elaboração dos estudos técnicos preliminares para todo tipo de aquisição, resguardando-se da aplicabilidade da medida;
- 4: Realizar o mapeamento de processos e atividades relacionados à gestão de aquisições e identificar a força de trabalho necessária, garantindo suas revisões periódicas.

28. O tema governança de aquisições é de suma importância para uma boa gestão pública. Tendo isso em conta, o TCU realizou levantamento, sob relatoria do Min. Augusto Nardes, com o objetivo de obter e sistematizar informações sobre a governança e a gestão das aquisições nas organizações da administração pública federal, do sistema S, dos conselhos federais e de outras que realizam gestão de recursos federais, e que tenham atuação nacional (TC 025.068/2013-0).

29. Entre as várias recomendações desse trabalho (Acórdão 2622/2015 – TCU – Plenário), destacam-se avaliação e capacitação de gestores e servidores, estabelecimento de diretrizes, definição de estrutura, competências, gestão de riscos, publicidade e planejamento, contemplando, pelo menos, elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, do plano de aquisições. Esse plano merece destaque. Ele deve contemplar, para cada contratação pretendida, informações como descrição do objeto, quantidade estimada, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para executar a aquisição, programa ou ação suportado pela aquisição e objetivo estratégico apoiado pela aquisição. A mais alta autoridade da organização deve aprovar o plano de aquisições, que deve ser divulgado na internet e ter

acompanhamento periódico da execução, para ajustes e correções. Além disso, e preciso que seja definido um modelo de processo de aquisições.

30. Percebe-se que as recomendações formuladas pelo controle interno, embora pertinentes, representam apenas indicações iniciais para o aprimoramento da governança de aquisições da UPC.

31. Dessa forma, a UPC deve, observar o que o controle interno recomendou e, em uma evolução constante, buscar agregar a seu processo de trabalho todas as orientações aplicáveis do Acórdão supramencionado.

32. No entanto, considerando as limitações inerentes ao serviço público, entende-se como desnecessário, para o momento, o estabelecimento de outras medidas por parte do TCU.

V. Avaliação da gestão das Transferências

33. Em 2017, a CGU realizou um trabalho de avaliação da situação das transferências voluntárias efetuadas pelas unidades do então Ministério da Justiça e Segurança Pública, tendo como foco os valores transferidos a Estados e Municípios e sem movimentação há pelo menos dois anos. Além disso, também foi avaliada a consistência das informações inseridas no Sistema de Convênios (Siconv) (peça 5, p. 13).

34. Foi identificada, pelo órgão de controle interno, a existência de recursos financeiros constantes em contas de convênios e sem nenhuma execução financeira, bem como fragilidades nos controles da gestão de convênios do Ministério, relacionados à inconsistência ou ausência das informações do Siconv (peça 5, p. 13).

35. Levantamento realizado em 2018 pela CGU mostrou que o panorama de inexecução financeira permaneceu praticamente inalterado. Apenas pouco mais de 3% dos recursos que estavam parados em 2017 tiveram a sua liquidação comprovada no Siconv em 2018 (peça 5, p. 14).

36. Foram identificadas, pelo órgão de controle interno, inconsistências relacionadas ao registro de desembolso de recursos, registros de contratos de prestação de serviço, registros de processo de compra incoerentes e inconsistências de saldo bancário (peça 5, p. 14).

37. Ante este panorama, a CGU formulou duas recomendações:

Recomendação nº 172316: “Avaliar as informações inseridas nos sistemas, inserindo as faltantes e corrigindo as inconsistentes (...) (peça 5, p. 15);

Recomendação nº 172317: “Definir plano de ação contemplando ferramentas para o aperfeiçoamento da gestão de estoque dos termos firmados e definição adequada de prazos para novas transferências voluntárias (peça 5, p. 16).

38. O controle interno, informou, por fim, que constatou aperfeiçoamento da gestão do estoque de convênios (peça 5, p. 16). Entretanto, em que pese a UPC esclarecer que apenas realizou repasses em conformidade com Lei Complementar 79/1994, não ficou claro qual será a estratégia para que as novas transferências voluntárias possuam prazos adequados à capacidade de gestão da unidade (peça 5, p. 16).

39. Assim, a partir das análises realizadas, o controle interno informou que identificou esforço da UPC para o aperfeiçoamento da gestão das transferências voluntárias, entretanto, alertou para o baixo percentual de liquidação no exercício 2017. A CGU esclareceu ainda que as recomendações, as quais não foram atendidas em sua totalidade, continuarão sendo acompanhadas por meio do Sistema Monitor (peça 5, p. 16).

40. Considera-se suficiente o trabalho desenvolvido pelo controle interno.

41. No âmbito do TCU, em 2018, por meio do TC 018.047/2018-1, foi realizada uma auditoria integrada, envolvendo onze Estados e no Distrito Federal, no Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), que refoge ao Siconv, por se tratar de repasse na modalidade fundo a fundo.

42. A definição do objeto no qual serão aplicados os recursos do Funpen segue prioridades eleitas pelas Unidades da Federação (UFs) para as quais os recursos são repassados, tendo, no entanto, que estar compatíveis com as finalidades elencadas no art. 3º da LC 79/1994, quais sejam:

Art. 3º Os recursos do FUNPEN serão aplicados em:

I- construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais;

II- manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança;

III- formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário;

IV- aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento e à segurança dos estabelecimentos penais;

V- implantação de medidas pedagógicas relacionadas ao trabalho profissionalizante do preso e do internado;

VI- formação educacional e cultural do preso e do internado;

VII- elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes;

VIII- programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes;

IX- programa de assistência às vítimas de crime;

X- programa de assistência aos dependentes de presos e internados;

XI- participação de representantes oficiais em eventos científicos sobre matéria penal, penitenciária ou criminológica, realizados no Brasil ou no exterior;

XII- publicações e programas de pesquisa científica na área penal, penitenciária ou criminológica;

XIII- custos de sua própria gestão, excetuando-se despesas de pessoal relativas a servidores públicos já remunerados pelos cofres públicos;

XIV- manutenção de casas de abrigo destinadas a acolher vítimas de violência doméstica;

XV- implantação e manutenção de berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos penais, nos termos do §2º do art. 83 e do art. 89 da Lei 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal;

XVI- programas de alternativas penais à prisão com o intuito do cumprimento de penas restritivas de direitos e de prestação de serviços à comunidade, executados diretamente ou mediante parcerias, inclusive por meio da viabilização de convênios e acordos de cooperação, e

XVII - financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive da inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária.

43. A auditoria avaliou em que grau as transferências do Funpen têm atendido às necessidades estruturais do sistema penitenciário nacional, bem como os principais obstáculos para o sucesso da política pública.

44. A fiscalização evidenciou que a carência de investimentos no setor hoje verificada poderia, pelo menos em parte, ter sido evitada mediante a atuação compartilhada e mais efetiva tanto do Governo Federal quanto das UFs ao longo das últimas duas décadas, quando o cenário de descontrole do sistema se acentuou.

45. Além de baixos investimentos, escolhas não exitosas efetuadas trouxeram resultados perniciosos à política pública, como é o caso da decisão pela construção de unidades penais a partir das transferências fundo a fundo em clara desarmonia com as reais demandas do sistema, quando considerados os diferentes tipos de regime de penas.

46. Segundo constatou a auditoria, relativamente às UFs fiscalizadas, a maior carência de vagas do sistema está nas cadeias públicas (concentra 54% do déficit total), tipo de estabelecimento que abriga presos provisórios. Todavia, praticamente não houve alocação de recurso advindo das transferências obrigatórias para esse tipo de construção (cerca de 0,01%).

47. No regime fechado (penitenciárias), inversamente, o déficit computado é de 16%, ao passo que 88% das novas vagas previstas ser-lhes-ão destinadas.
48. O regime aberto, por último, responde por 18% do déficit e, assim como o caso das unidades próprias para presos provisórios, não terá vagas erguidas.
49. A lacuna do processo decisório traz implicações que apontam para a recorrência de um ciclo que não permite a ressocialização do preso, uma vez que, em tese, segundo prenuncia os percentuais mencionados, levará presos provisórios, muito deles ainda sem condenação em qualquer grau, para o regime mais gravoso: o fechado, cumprido em penitenciárias.
50. No que concerne à execução física, para as contratações diversas (não obras), observou-se (posição de setembro de 2018) atraso no cronograma de 68,1% das contratações previstas. Em termos absolutos, de um total de 408 contratações em curso nas UFs fiscalizadas, apenas 130 foram concluídas até aquela data. Desse quantitativo, cem contratações sequer tinham processos administrativos instaurados.
51. As causas para o atraso, evidenciadas, decorreram, preponderantemente, de problemas administrativos internos às próprias UFs. Onze das doze UFs fiscalizadas assumiram que dificuldades locais impactaram os cronogramas estabelecidos.
52. Embora gestores de oito das doze UFs auditadas tenham também se queixado da morosidade dos exames documentais a cargo do Governo Federal, gestor do Funpen, verificaram-se atrasos decorrentes do número excessivo de pedidos de alteração de planos de aplicação por parte dos estados/DF.
53. A numerosa frequência desses pleitos impacta negativamente o andamento dos trabalhos no Depen. Além disso, demonstrou-se que parte substancial dos atrasos informados decorre da concepção de planos iniciais sem o adequado planejamento e sem a certeza das UFs sobre suas reais prioridades ou necessidades.
54. Em relação às obras, o nível de entregas é ainda menos animador. O ritmo de criação de vagas está aquém das metas acordadas, vez que, decorridos 21 meses desde o repasse ocorrido em dezembro de 2016 até setembro de 2018, apenas 6,7% das vagas previstas foram criadas e somente 5,3% dos recursos foram executados.
55. Em termos numéricos, do total das 14.893 vagas previstas em 2016, 996 foram finalizadas e 1.858 têm conclusão provável até 31/12/2019. Ou seja, ressalvadas as prováveis prorrogações de prazo para utilização dos recursos, apenas 2.854 novas vagas (19,2%) estarão disponíveis em 31/12/2019. Quanto às transferências de 2017, nenhuma vaga fora finalizada, tampouco executadas quaisquer parcelas desses recursos até setembro de 2018.
56. Entre as razões capazes de explicar os atrasos nas obras, constatou-se, ainda em relação às UFs fiscalizadas, que há, frequentemente, carência de estudos prévios, de planos diretores para o sistema penitenciário local e de equipes técnicas suficientes para elaboração célere dos projetos. Esses elementos, essenciais, devem garantir, entre outros, o adequado mapeamento das necessidades do sistema penitenciário local, a definição ideal das características do estabelecimento penal pretendido, a obtenção do terreno apropriado e a elaboração de projetos compatíveis com as diretrizes federais.
57. Há também, deve-se dizer, falhas atribuídas ao Governo Federal ao não solicitar às UFs a documentação correta ou ao não finalizar a verificação do atendimento de exigências ou requisitos previamente aos repasses financeiros. Estas e outras verificações, na grande maioria das vezes, são realizadas durante o período de utilização dos recursos, quando já corre prazo contra as UFs executarem os recursos transferidos.
58. Além disso, verificou-se falha no planejamento orçamentário do Funpen, que, ao superestimar a fixação de despesa de investimentos para o Sistema Penitenciário Federal e de custeio

do Depen, restringe sobremaneira o volume de recursos repassados às UFs, uma vez que as aludidas despesas federais são descontadas da base de cálculo das transferências obrigatórias (art. 3º-A, § 1º, LC 79/1994).

59. Adicionalmente, verificaram-se, entre as UFs fiscalizadas, atrasos e omissões no envio de relatórios de gestão e semestrais. No caso específico dos relatórios de gestão, o problema detectado, além de dificultar o acompanhamento da utilização dos recursos, pode comprometer a regularidade das transferências obrigatórias, dado que sua aprovação é condição necessária para o repasse do ano subsequente (art. 3º-A, § 3º, V, LC 79/1994).

60. Além dos pontos expostos, foram verificadas situações pontuais, restritas ao Distrito Federal e aos estados de Pernambuco, Santa Catarina e Goiás, que sugerem indícios de inconformidades relacionadas às normas de licitações e contratos e aos normativos do Depen.

61. Essa fiscalização, no entanto, ainda não foi julgada. Dessa forma, os encaminhamentos propostos pela equipe de auditoria deverão ser atendidos oportunamente pelos órgãos aos quais se dirigirem. Portanto, não haverá inclusão de encaminhamentos, quanto a essas informações, na presente instrução.

VI. Avaliação das Trilhas de Pessoal

62. O controle interno informou que, para verificar a conformidade da folha de pessoal e da concessão de aposentadorias e pensões, realiza, periodicamente, análise nos sistemas corporativos da Administração Pública Federal, por meio de cruzamentos de bases de dados. As inconsistências assim identificadas são registradas no Sistema de Trilhas de Pessoal (peça 5, p. 16).

63. No Depen, de acordo com o controle interno, foram detectadas duas inconsistências que, até a data da apresentação do relatório, restavam pendentes de apresentação de respostas conclusivas e permaneciam em acompanhamento (peça 5, p. 17).

64. Para o controle interno, no entanto, o histórico da UPC demonstra que os gestores têm atuado para a garantir a correção das situações identificadas (peça 5, p. 17).

65. Ratifica-se o entendimento do controle interno.

VII. Avaliação das capacidades estatais resultantes dos arranjos institucionais das políticas públicas de promoção da cidadania no sistema prisional

66. A CGU programou um ciclo de auditorias para avaliar as capacidades estatais resultantes dos arranjos institucionais das políticas públicas de promoção da cidadania no sistema prisional, com ênfase sobre a atuação intersetorial do Poder Executivo. O Relatório de Avaliação 201801109 (peça 5, p. 22-85), apresenta as informações da primeira dessas auditorias.

67. De acordo com o controle interno, o Depen não realiza o monitoramento sistemático das políticas de promoção, por conta das fragilidades do sistema informatizado para acompanhamento de indicadores, pela ausência de definição precisa dos procedimentos de monitoramento nos normativos e pela ausência de políticas nacionais institucionalizadas (peça 5, p. 66).

68. No que diz respeito à contribuição do modelo de arranjo institucional para o atingimento de resultados, o controle interno evidenciou que os setores com certa capacidade técnico-administrativa, em consequência da formalização das regras de atuação, são aqueles com resultados mais abrangentes (peça 5, p. 66).

69. Por outro lado, a pouca permeabilidade do Depen à sociedade civil para fins de discussão da implementação das políticas conduz a uma capacidade político-relacional incipiente, resultando na ausência de introdução, no período recente, de inovações no desenho das políticas executadas, panorama que não se alterou mesmo após a adoção da modalidade de transferência fundo a fundo (peça 5, p. 66).

70. Dessa forma, o controle interno, concluiu que as capacidades estatais do Depen, informadas pelo grau de integração intersetorial existente, contribuem parcialmente para a promoção da cidadania no sistema prisional (peça 5, p. 66).

71. Nada obstante, a CGU ressaltou que aquele trabalho tratou de diagnóstico, ou seja, foi a primeira etapa de um ciclo de auditorias, motivo pelo qual não foram expedidas recomendações formais (peça 5, p. 26).

72. No âmbito do TCU, foram realizadas duas auditorias coordenadas no sistema prisional.

73. A primeira (TC 003.673/2017-0), concluiu que, em relação aos recursos do Funpen, falta transparência e planejamento no processo de aplicação, bem como sistema informatizado que auxilie o controle e o acompanhamento dos repasses. Além disso, a estrutura administrativa do Depen foi considerada insuficiente para gerir esse fundo.

74. Evidenciou-se que o excesso populacional nas unidades prisionais prejudica a atuação do Estado na garantia da ordem e da segurança dos indivíduos encarcerados, bem como favorece a atuação de facções criminosas dentro desses estabelecimentos.

75. No que concerne ao Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen), detectaram-se atrasos e entraves no processo de desenvolvimento do sistema. Os óbices incluem, entre outros: baixo nível de cooperação entre o Depen e o Conselho Nacional de Justiça, inadequação da infraestrutura tecnológica disponível em algumas UFs para utilização do sistema e inexistência de instância de governança do Sisdepen em nível estadual.

76. Verificou-se ainda indicativos de falhas na fiscalização exercida pelo Ministério Público sobre a regularidade formal das guias de recolhimento e internamento, bem como desconformidades no processo de classificação dos condenados e de elaboração de programa individualizador da pena privativa de liberdade.

77. Quanto às Defensorias Públicas, constatou-se que essas não possuem informação de qualidade no que se refere à quantificação do seu público-alvo (67%), tampouco dispõem de informação quanto ao detalhamento dos processos lavrados por área de atuação (61%), o que prejudica o dimensionamento e a alocação da força de trabalho de seus profissionais. Isso reflete na carência de Defensores atuando na execução penal. Algumas Defensorias sequer instituíram núcleos especializados para a prestação de assistência jurídica fora dos estabelecimentos penais.

78. Por fim, detectou-se que os gestores das UFs e, conseqüentemente, do Depen desconhecem o custo mensal do preso por estabelecimento penal.

79. A segunda auditoria coordenada realizada pelo TCU (TC 026.096/2017-0) apresentou as seguintes conclusões:

- Há risco de acúmulo de recursos do Funpen destinados à construção, reforma e ampliação de estabelecimentos penais em fundos dos estados e do Distrito Federal por longo período de tempo sem efetiva geração de vagas prisionais;
- Há insuficiência de condicionantes legais estabelecidos para o repasse de recursos do Funpen aos fundos dos entes federativos;
- Falta regulamentar a Lei Complementar 79/1994 no que tange às transferências obrigatórias;
- O controle dos recursos repassados aos estados, Distrito Federal e municípios devem ser intensificados mediante especial participação de organizações que atuam localmente, como é o caso dos conselhos penitenciários;
- Falta transparência no portal do Ministério da Justiça e Segurança Pública no tocante aos repasses obrigatórios do Funpen;
- As centrais de monitoração eletrônica ainda não estão instaladas e plenamente funcionais em todas as unidades da federação;

- Os recursos de convênios firmados pela União não foram ainda aplicados pela maioria dos entes federativos convenientes;
- Falta institucionalização e coordenação da política pública prisional;
- Há deficiências no processo de planejamento das fiscalizações de presídios empreendidas pelo Departamento Penitenciário Nacional e pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;
- As medidas adotadas pelos Ministérios Públicos em razão das fiscalizações que realizam nos presídios não são publicadas;
- Instituições de controle determinadas pela Lei de Execução Penal não desempenham plenamente suas funções;
- Falta controle sobre a nomeações e pagamento de honorários de defensores dativos.

80. As deliberações do TCU decorrentes dessas auditorias serão apresentadas na próxima seção.

VIII. Avaliação das determinações expedidas pelo TCU

81. O controle interno não identificou determinações expedidas pelo TCU no ano de 2017 para o Depen.

82. Todavia, o Acórdão 2643/2017-TCU-Plenário, de 29/11/2017, referente à primeira auditoria coordenada realizada no sistema prisional (TC 003.673/2017-0), apontou as seguintes deliberações para o Depen:

9.1. determinar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Secretaria Executiva e do Departamento Penitenciário Nacional, que:

9.1.1. institua controle periódico da remessa, por parte dos estados e do Distrito Federal, de planilhas que contenham dados referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional, nos termos do art. 6º da Resolução CNPCP 6/2012, e elabore tabela específica dessas despesas, oferecendo-as por meio eletrônico às secretarias de estado de administração penitenciária ou órgãos equivalentes, na forma do art. 7º da referida Resolução;

9.1.2. realize estudos conjuntos com estados, Distrito Federal e municípios com o objetivo de encontrar solução para assegurar o acesso à Internet pelas unidades prisionais, de modo a que a alimentação do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional - Sisdepen e o acompanhamento da execução penal ocorram no nível de abrangência e capilaridade previstos na Lei 12.714/2012;

9.1.3. elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, conforme modelo presente no Anexo I-C do documento Padrões de Monitoramento do Tribunal de Contas da União, plano de ação com as ações a serem implementadas, etapas, responsáveis, atividades, data de início e fim e produtos necessários à completa implantação do Sisdepen, incluindo, em especial, providências para viabilizar a interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal (art. 5º, caput, da Lei 12.714/2012);

9.1.4. para acompanhamento do plano de ação, envie a este Tribunal, semestralmente, informações sobre o alcance de cada ação ou motivos para seu não atingimento, com detalhamento dos obstáculos que venham a comprometer o cumprimento das ações planejadas;

9.1.5. estabeleça critérios de aceitabilidade do custo das vagas prisionais criadas com recursos do Fundo Penitenciário Nacional - Funpen que contemple todos os parâmetros considerados relevantes, como tipo de regime, tipo de obra (conclusão de obra, nova obra ou ampliação de unidade) e localização do empreendimento, entre outros;

9.1.6. disponibilize na página na Internet do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na seção reservada ao Funpen, informações sobre cada repasse de recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, de modo a promover a transparência e o controle social sobre a aplicação desses recursos, com links para acesso direto aos respectivos processos administrativos eletrônicos.

(...)

9.3. recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria Executiva e do Departamento Penitenciário Nacional, que:

9.3.1. acompanhe a implantação dos sistemas informatizados de execução das penas, de prisão cautelar e de medida de segurança pelos estados e pelo Distrito Federal, provendo os meios necessários para viabilizar a interoperabilidade entre as bases de dados e informações dos sistemas próprios e do Sisdepen, conforme art. 5º, caput, da Lei 12.714/2012;

9.3.2. avalie a possibilidade de participação do Departamento Penitenciário Nacional nos comitês dos estados e do Distrito Federal eventualmente instituídos com o propósito de viabilizar a interoperabilidade de sistemas;

9.3.3. fomenta a padronização de procedimentos e normas relativos ao sistema penitenciário e avalie a possibilidade de elaborar modelo nacional de gerenciamento de risco de rebeliões e normas de segurança penitenciária e de inteligência;

9.3.4. para mitigar riscos no processo de execução de recursos do Funpen, bem como para proporcionar previsão de receita e fixação de despesas na lei orçamentária anual de estados, Distrito Federal e municípios, informe anualmente em tempo hábil, o valor efetivo ou estimado a que cada ente fará jus no exercício seguinte, e estabeleça prazo máximo para encaminhamento do plano de aplicação pelos beneficiários, que deverá anteceder a data do repasse financeiro em pelo menos 120 (cento e vinte) dias, de forma que o Departamento Penitenciário Nacional disponha de prazo suficiente para avaliá-lo;

9.3.5. avalie a possibilidade de regulamentar medidas de limitação do repasse de recursos do Funpen aos entes federados que não alimentem o Sisdepen ou não lhe forneçam seus dados, conforme o art. 3º, § 4º, da Lei Complementar 79/1994;

9.3.6. em conjunto com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, avalie a possibilidade de desenvolver funcionalidades no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Siconv para apoiar a execução, o controle e a fiscalização dos recursos do Funpen transferidos na modalidade fundo a fundo.

9.4. dar ciência ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e aos demais interessados que os recursos do Funpen, qualquer que seja a modalidade de transferência (voluntária ou obrigatória), constituem recursos federais e estão sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas da União;

9.5. dar ciência à Secretaria Executiva e o Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública que o valor dos recursos transferidos na modalidade fundo a fundo não utilizados pelas unidades da federação (art. 3º-A, § 4º, da LC 79/1994) constitui-se, para fins de devolução, no somatório dos valores efetivamente não aplicados e dos valores utilizados em desconformidade com os planos de aplicação e termos de adesão (art. 3º-A, § 3º, inciso III, da LC 79/1994);

83. Além disso, o Acórdão 972/2018-TCU-Plenário, de 2/5/2018, da segunda auditoria coordenada do sistema prisional (TC 026.096/2017-0), acrescentou, em relação ao Depen, as seguintes deliberações:

9.1. determinar ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública e ao Departamento Penitenciário Nacional que:

9.1.1. no exercício da competência de verificar o atendimento das condicionantes estabelecidas pelo § 3º do art. 3º-A da Lei Complementar 79/1994 e da competência regulamentar associada, notadamente diante do estabelecido no inciso V daquele dispositivo, e com o intuito de subsidiar a realização de cada transferência a partir do Fundo Penitenciário Nacional - Funpen, avalie o estágio de aplicação dos recursos anteriormente repassados ao ente federativo e sua respectiva capacidade de desenvolver as ações abrangidas pelo Funpen, a fim de que sejam adotadas medidas para conferir efetividade à aplicação dos valores e evitar a concentração ineficaz de recursos nos fundos locais;

9.1.2. na concessão e na prorrogação de transferências voluntárias ou obrigatórias relacionadas aos objetos previstos no art. 3º da Lei Complementar 79/1994 e a outros correlatos:

9.1.2.1. adote medidas para impedir a duplicidade entre objetos financiados por recursos do Funpen e por transferências voluntárias;

9.1.2.2. analise, por meio de pareceres técnicos e financeiros ou congêneres, o custobenefício de manter recursos não aplicados por mais um período sem entregas efetivas, sendo que outras frentes da política pública poderiam estar sendo otimizadas;

9.1.2.3. avalie se as necessidades do ente beneficiário e as diretrizes e objetivos outrora estabelecidos pela União ainda subsistem, bem como a capacidade operacional atual da unidade da Federação de cumprir ações pactuadas no passado.

9.1.3. adote medidas para conferir maior publicidade às informações dos processos administrativos de repasses obrigatórios de recursos do Funpen às unidades da Federação, consoante determinado no subitem 9.1.6 do acórdão 2.643/2017 - Plenário;

9.1.4. informe a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, as medidas adotadas para dar cumprimento às determinações acima estabelecidas, apresentando, quando for o caso, os respectivos documentos comprobatórios.

9.2. recomendar:

9.2.1. ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública, ao Departamento Penitenciário Nacional e ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária que:

9.2.1.1. estabeleçam e/ou intensifiquem parcerias amplas com o objetivo de produzir perspectiva integrada de todos os órgãos da execução penal, incluindo definições de como o esforço cooperativo será liderado e de como o resultado das fiscalizações e acompanhamentos determinados pela Lei de Execução Penal será observado e tratado pelos demais órgãos da execução penal, de forma a repercutir em entregas efetivas para a sociedade;

9.2.1.2. formulem plano de inspeções em unidades prisionais baseado em análise de risco e avaliem a possibilidade de eleger os estabelecimentos que serão fiscalizados a partir de planejamento conjunto com os órgãos da execução penal aos quais a Lei de Execução Penal confere essa competência, com o propósito de estabelecer parcerias para racionalizar o processo e maximizar o número de unidades carcerárias anualmente fiscalizadas.

9.2.2. ao Departamento Penitenciário Nacional que dê ampla publicidade ao Manual de Gestão para Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas e oriente, no limite de sua competência, a adequação das unidades estaduais de monitoramento aos preceitos indicados no normativo;

(...)

9.3. dar ciência:

(...)

9.3.3. ao Ministério da Justiça, ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública, ao Departamento Penitenciário Nacional, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público da necessidade de adoção de medidas que permitam fomentar o controle social exercido pelos conselhos da comunidade e a atuação dos conselhos penitenciários, a fim de realizar de forma concreta as disposições dos arts. 69, 70, 80 e 81 da Lei de Execução Penal;

(...)

9.4. dar ciência ao Ministério da Justiça, ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública e ao Departamento Penitenciário Nacional de que foi constatada demanda reprimida por tornozeleiras eletrônicas nos estados de Roraima, Rio Grande do Sul e Pará, além da inexistência de central de monitoramento nos estados de Alagoas, Amapá e Bahia;

(...)

9.6. dar ciência desta deliberação ao Congresso Nacional, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Justiça, ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, ao Conselho Nacional de Justiça, à Secretaria Executiva do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, ao Departamento Penitenciário Nacional do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, ao Ministério Público Federal, ao Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, ao Instituto Rui Barbosa, aos Tribunais de Contas do Distrito Federal e dos estados e municípios, à Defensoria

Pública da União, à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados e à Subcomissão Permanente de Segurança Pública do Senado Federal.

84. Essas determinações, no entanto, ainda serão alvo de monitoramento por parte do TCU, tendo em vista que foram expedidas no final de 2017 e em 2018 e este processo trata do exercício de 2017. Sendo assim, por ora, não serão propostas deliberações adicionais para o Depen.

CONCLUSÃO

85. Considerando a análise realizada e a opinião do controle interno, propõe-se julgar regulares as contas de Lauro Luís Pires da Silva, Joel Amaral Junior, Sandro Abel Sousa Barradas, Josué Filemom Ribeiro Pereira, Michelle Magalhaes Sales Silveira, Carlos Felipe Alencastro Fernandes de Carvalho, Hercules da Silva Pereira, Germínio Zanardo Júnior, Cintia Rangel Assumpção, Jefferson de Almeida, Luizevane Soares da Silva, Mara Fregapani Barreto e Marco Antônio Severo Silvado, dando-lhes quitação plena, nos termos dos artigos 16, inciso I, e 17 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 207 do Regimento Interno do TCU, uma vez que suas contas lograram demonstrar a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficácia, a eficiência e a efetividade de suas gestões.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

86. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas Lauro Luís Pires da Silva, 499.158.007-20; Joel Amaral Junior, 154.884.626-00; Sandro Abel Sousa Barradas, 852.146.983-72; Josué Filemom Ribeiro Pereira, 070.915.638-32; Michelle Magalhaes Sales Silveira, 643.362.712-91; Carlos Felipe Alencastro Fernandes de Carvalho, 224.449.987-15; Hercules da Silva Pereira, 006.983.231-57; Germínio Zanardo Júnior, 076.464.308-89; Cintia Rangel Assumpção, 653.418.560-15; Jefferson de Almeida, 022.573.158-47; Luizevane Soares da Silva, 704.505.601-04; Mara Fregapani Barreto, 578.977.351-68; Marco Antônio Severo Silva, 066.215.148-83, dando-lhes quitação plena;

b) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen).

SecexDefesa, Diseg, em 18 de junho de 2019.

(Assinado eletronicamente)

Reinaldo Moreira De Melo Filho

AUFC – Mat. 3635-8