



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle
Secretaria Federal de Controle Interno



RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO
DE PROGRAMA DE GOVERNO Nº 67
PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO SISTEMA PRISIONAL

**MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA,
FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 – Brasília-DF cgu@cgu.gov.br

Torquato Jardim

Ministro da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Wagner de Campos Rosário

Secretário-Executivo do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Antônio Carlos Bezerra Leonel

Secretário Federal de Controle Interno

Gilberto Waller Junior

Ouvidor-Geral da União

Antônio Carlos Vasconcelos Nóbrega

Corregedor-Geral da União

Cláudia Taya

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Equipe responsável pela elaboração:

Diretoria de Auditoria da Área Social – Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)
Victor Godoy Veiga (Diretor de Auditoria da Área Social)
Sidney Cardoso Vanderlei (Coordenador-Geral da Área de Justiça e Cidadania - CGCIJ)
Matheus Bredt de Menezes (ex Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Justiça e Segurança Pública-CGSEG)
Américo Martins (ex Coordenador-Geral da CGSEG)
Rogério Alves da Silva (Auditor Federal de Finanças e Controle)
Fábio Santana Silva (Auditor Federal de Finanças e Controle)
Silvestre Henrique Ferreira Cerejo (Auditor Federal de Finanças e Controle)
Emilson Pinheiro Coelho Neto (Auditor Federal de Finanças e Controle)
Raimundo Ariosto Barros de Siqueira campos (Auditor Federal de Finanças e Controle)

As ações de controle nos estados e municípios, elementos indispensáveis para o alcance dos resultados apresentados no presente Relatório, foram executadas pelas Controladorias-Regionais da União nos Estados.

Brasília, fevereiro/2017.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Foi analisada, por meio de Avaliação de Programa de Governo, a execução do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional – PNASP, lançado em 2011, pelo Departamento Penitenciário Nacional – Depen, do Ministério da Justiça e Cidadania. A transferência de recursos federais destinados ao PNASP atingiu o montante de R\$ 1.195.311.942,60 em 2016, com a meta de criar 45.730 novas vagas no sistema prisional, por meio de 99 obras.

POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?

O sistema penitenciário brasileiro apresenta um grave quadro de superpopulação carcerária, impondo-se como um desafio, conforme mensagem presidencial do PPA 2012-2015. A estatística mais recente publicada no site do Ministério da Justiça, de dezembro de 2014, aponta uma população carcerária de 622.202 detentos e um total de 371.884 vagas, donde se calcula um déficit total de 250.318 unidades.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS? QUAIS RECOMENDAÇÕES FORAM EMITIDAS?

O trabalho concluiu que os critérios para seleção dos Estados beneficiários dos recursos foram formalmente definidos e respeitados pela União. Por outro lado, os dados relativos ao sistema penitenciário brasileiro não são totalmente confiáveis, uma vez que não há padronização entre as Unidades da Federação. Concluiu-se também que os controles adotados pela União em relação às obras são adequados, mas não suficientes quanto às fiscalizações realizadas nos locais das obras. Por fim, verificou-se que o PNASP não tem atingido as metas propostas dentro dos prazos esperados, tendo sido geradas, até dezembro de 2016, pouco mais de mil das mais de 40 mil vagas pretendidas. As causas do atraso decorrem de uma série de problemas, em sua maioria, relacionados a ações a cargo dos Estados.

Como resultado, recomendou-se ao Depen a elaboração de um diagnóstico relativo aos sistemas de gestão penitenciária dos Estados, bem como estabelecer com estes o compromisso de encaminhamento periódico das informações sobre a evolução das obras. Também foram propostas medidas na tentativa de combater o atraso das obras: reavaliar as condições de aceitabilidade e realizar visita técnica nos terrenos; avaliar a viabilidade de contratação de projetos complementares pela União e o melhoramento dos projetos de referência; avaliar a viabilidade de elaborar editais padrão para auxiliar os Estados; e, para enfrentar a mobilização social desfavorável à construção de presídios, promover ações de conscientização sobre as vantagens da implantação de uma unidade prisional.

Os resultados apresentados neste relatório foram gerados pelas ações de controle executadas nos estados e municípios pelos servidores lotados nas Unidades Regionais nos Estados, conforme relação a seguir:

**Adriano Moraes da Silva
Alzira Ester Angeli
Ana Maria Balthar Pinto Machado
Andre Albiani Barata
Clayton Machado
Cristina Silva da Conceicao
Daniela de Sylos Cassimiro
Djalma Peçanha Gomes**

**Edson Kolbe Salomé Pereira Filho
Fábio Rogério Bettini
Francisco Augusto F. Pereira
Georgia Maria Pompeo da Silva
Giuseppe Sorrentino
Ivanete Natália R. T. Lima
Jacyr de Heronville da Silva Junior**

**Jari Bellaver Monteiro
Jonas Carvalho da Silva
José Leão Vieira Junior
Magno Silva dos Santos
Reinaldo Tibechrani Salgado
Roberval Bandeira de Queiroz
Sergio Massashi Nakanishi**

Competência do Ministério

Assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

Avaliação da Execução de Programas de Governo

Em atendimento ao disposto no art. 74 da Constituição Federal de 1988, a CGU realiza ações de controle com o objetivo de avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

A escolha do programa de governo para avaliação de sua execução se dá por um processo de hierarquização de todos os programas constantes da Lei Orçamentária Anual, utilizando-se para esse fim critérios de relevância, materialidade e criticidade.

A partir de então, são geradas ações de controle com o fito de avaliar a efetiva aplicação dos recursos destinados ao cumprimento da finalidade constante da ação governamental.

As constatações identificadas nas ações de controle são consignadas em relatórios específicos que são encaminhados ao gestor do programa para conhecimento e implementação das medidas nele recomendadas.

Cada uma das medidas é acompanhada e monitorada pela CGU até a certificação de sua efetiva implementação.

Sumário-Executivo

Objetivo do Programa

O Programa 2070 – Segurança Pública com Cidadania possuía, dentre outros, o Objetivo 083 I para reestruturar e modernizar o sistema criminal e penitenciário, por meio da garantia do cumprimento digno e seguro da pena, objetivando o retorno do cidadão à sociedade, a redução da reiteração criminosa, a aplicação de medidas alternativas à prisão e o combate ao crime organizado. Destaca-se que a partir de 2016 o Programa 2070 foi substituído pelo 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública

Finalidade das Ações

A Ação de Governo 155N, inserida na Iniciativa 03E9, tem a finalidade de apoiar os sistemas prisionais estaduais, por meio da criação de vagas, aprimoramento de projetos de Sistemas de Informações Penitenciárias, modernização e aparelhamento de estabelecimentos penais e implantação de monitoramento eletrônico. A maioria dos investimentos de construção com recursos federais integra o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional – PNASP, que tem como objetivo reduzir o número de presos em delegacias de polícia com a construção e ampliação de cadeias públicas.

Como acontece

A Unidade responsável pela Ação orçamentária 155N é o Departamento Penitenciário Nacional – Depen, subordinado ao Ministério da Justiça e responsável pela execução da Política Penitenciária Nacional. No caso do apoio à criação de vagas nos sistemas penitenciários estaduais, o Depen conta com a parceria da Caixa Econômica Federal – CEF, que, por meio de contrato de prestação de serviços, tem a responsabilidade de acompanhar a execução do objeto. De maneira resumida, o apoio aos Estados consiste nas seguintes etapas:

i) Publicação da portaria de chamamento público:

O Depen estabelece os procedimentos, critérios e prioridades para a concessão dos recursos financeiros voltados à execução das obras de ampliação e construção de estabelecimentos prisionais.

ii) Cadastramento das propostas no Portal de Convênios do Governo Federal - SICONV:

As Unidades da Federação (Estados e DF) interessadas cadastram suas propostas no SICONV e enviam documentos em meio físico, tendo em vista o caráter sigiloso, principalmente das pranchas de implantação do projeto arquitetônico.

iii) Análise da proposta apresentada e formalização do contrato de repasse:

A documentação administrativa e técnica é verificada pelo Depen e pela CEF. O Depen avalia a conformidade dos projetos arquitetônicos com a legislação estabelecida pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP). A CEF é responsável pela aprovação final do Plano de Trabalho, bem como pela adoção dos procedimentos para a formalização do contrato de repasse.

iv) Acompanhamento da execução do contrato de repasse:

Uma vez assinado o contrato de repasse, a Unidade da Federação tem o prazo de 180 dias para concluir o procedimento licitatório. A execução da obra deve obedecer ao cronograma físico-financeiro aprovado, cabendo à CEF o acompanhamento e as providências necessárias ao fiel cumprimento do objeto pactuado.

Volume de recursos envolvidos

A transferência de recursos federais destinados ao Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional – PNASP atingiu o montante de R\$ 1.195.311.942,60 em 2016, com a meta de criar 45.730 novas vagas no sistema prisional, por meio de 99 obras. Importante mencionar que o Programa foi lançado em 2011, entretanto recepcionou empreendimentos anteriores, financiados pela União, já em curso nos Estados.

Tabela 1 – Recursos do PNASP disponibilizados aos entes federativos (2008 – 2013)

Ano	Recursos (R\$ Milhões)	Vagas
2008	178,95	6.506
2009	91,05	2.691
2012	387,3	16.711
2013	537,98	19.822

Fonte: Relatório Nacional de Construções com Investimentos Federais (05/04/2016)

Questões Estratégicas

A estratégia de controle proposta para o acompanhamento do PNASP se pautou em ação de controle realizada no DEPEN, no nível federal, bem como em ações realizadas nas Unidades da Federação, responsáveis pela execução das obras do Programa. As ações de con-

trole tiveram como objetivo geral responder as seguintes questões estratégicas:

- 1. Os dados estatísticos relativos ao sistema penitenciário são confiáveis?**
- 2. Os critérios para seleção dos Estados beneficiários dos recursos estão sendo cumpridos?**
- 3. Os controles adotados pela União são adequados e suficientes?**
- 4. O Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional gerou as vagas pretendidas?**

Conclusões e Resultados

1. Os dados estatísticos relativos ao sistema penitenciário são confiáveis?

Os dados relativos ao sistema penitenciário não são totalmente confiáveis. Primeiramente porque o Sistema Nacional de Informações Penitenciárias – InfoPen tem um módulo de gestão separado do módulo estatístico, o que resulta em uma estatística sem lastro no próprio sistema.

Acrescenta-se a isso que o módulo de gestão tornou-se defasado e instável e, portanto, não era utilizado por todos os Estados.

Já o módulo de estatística, após passar por problemas de ordens diversas, foi substituído por outra estratégia de levantamento estatístico. O que se tem atualmente é a implantação do Sistema de Informação do Departamento Penitenciário Nacional – Sisdepen, ainda em curso.

A situação atual, portanto, é grave, pois a falta de informações confiáveis sobre o sistema penitenciário nacional dificulta o desenho e a implementação de políticas públicas por parte do governo federal.

Além disso, o trabalho realizado revela uma falta de padronização de sistemas e mesmo de tipos de informações utilizadas em cada unidade da federação, sejam elas sobre a situação dos estabelecimentos penitenciários, tais como quantidade de vagas disponíveis e infraestrutura oferecida, sejam sobre os próprios custodiados, de modo a permitir um acompanhamento sistematizado e individualizado do cumprimento de suas penas. Com a situação que se tem atualmente é difícil que se tenha um panorama confiável do perfil da população carcerária brasileira.

Pelas razões expostas sobressai a urgência para que o Departamento Penitenciário nacional conclua e coloque em funcionamento o Sisdepen, integrando-o aos sistemas utilizados em cada unidade da federação, bem como aos sistemas dos tribunais e de demais atores que tenham a atribuição de acompanhar a execução das penas, a exemplo do Ministério Público, Defensorias Públicas e OAB.

2. Os critérios para seleção dos Estados beneficiários dos recursos estão sendo cumpridos?

Os critérios para seleção dos Estados beneficiários dos recursos foram formalmente definidos e referem-se ao déficit de vagas em estabelecimentos prisionais femininos e em delegacias de polícia. Os critérios definidos estão sendo cumpridos uma vez que a oferta de recursos federais considera o déficit de vagas de cada Estado, apesar das adesões dos Estados não serem proporcionais aos seus déficits, uma vez que alguns estados não tiveram propostas aprovadas ou não apresentaram propostas nos chamamentos públicos realizados pelo Depen,.

3. Os controles adotados pela União são adequados e suficientes?

Os controles adotados pela União são adequados, mas não suficientes, tendo em vista que o DEPEN possui monitoramento gerencial, do ponto de vista informativo, entretanto este monitoramento não garante a efetiva entrega das vagas financiadas pela União em tempo razoável.

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

Adicionalmente, tendo em vista a inexecução parcial do cronograma de visitas de 2015, recomendou-se ao Depen que definisse para o novo planejamento de visitas uma hierarquia de prioridades, de modo que se possa buscar a execução do cronograma, evitando torná-lo inviável em sua totalidade.

4. O Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional gerou as vagas pretendidas?

O Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional não tem atingido as metas propostas dentro dos prazos esperados. Até dezembro de 2016 o PNASP gerou pouco mais de mil das mais de 40 mil vagas pretendidas. As causas do atraso na execução das obras decorrem de uma série de problemas, em sua maioria, relacionados a ações a cargo dos Estados beneficiários do programa.

Dentre esses problemas, destacam-se: a inadequação do local de construção; mudanças nas estruturas administrativas dos governos estaduais; inadequação/incompletude dos projetos complementares de engenharia; falhas nos editais de licitação; e resistência da população à construção das unidades prisionais.

Neste sentido, foram propostas algumas medidas ao Depen-MJ na tentativa de combater as causas de atraso das obras. Com relação à inadequação dos terrenos a ideia é reavaliar as regras do Programa quanto às condições de aceitabilidade destes e promover a realização prévia de visita técnica da CEF. Quanto aos projetos de engenharia, a proposta é avaliar a viabilidade de contra-

tação dos projetos complementares pela própria União e a necessidade de melhoramento dos projetos de referência do DEPEN. No que se refere às falhas dos editais de licitação, sugeriu-se ao DEPEN que avaliasse a viabilidade de elaborar editais padrão para auxiliar os Estados.

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

No decorrer da execução do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional o DEPEN não ficou restrito à estratégia de construção convencional. Na parte das construções, o Departamento tentou utilizar o método construtivo pré-fabricado. Em outra frente, a aposta recaiu sobre as alternativas penais à prisão, sobretudo no monitoramento eletrônico.

Dos trabalhos realizados quanto ao método construtivo pré-fabricado, subsidiado sobretudo por um estudo encomendado pelo Depen à Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, a CGU concluiu que as análises efetuadas naquele estudo não eram suficientes para subsidiar a contratação pretendida.

As recomendações foram no sentido de reavaliar as composições utilizadas, sobretudo os concretos específicos dos pré-moldados, revisar o cálculo do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) e principalmente, não utilizar as composições avaliadas na plataforma Sinapi-Depen como referência para obras de engenharia prisional.

No que se refere ao monitoramento com tornozeleira eletrônica, o trabalho realizado pela CGU evidenciou atrasos na execução dos convênios, a exemplo do que ocorre com a construção de vagas, e alerta para o risco de prejuízos financeiros advindos da subutilização dos equipamentos em contratações que adotam pagamento por tornozeleira disponibilizada.

Neste caso há a necessidade de um rigoroso planejamento de demanda dos equipamentos. Por outro lado, cabe lembrar que a decisão de utilização da tornozeleira cabe ao Poder Judiciário, entre outros, razão pela qual esta política depende de uma atuação conjunta de diversos atores governamentais, não bastando simplesmente criar as centrais de monitoramento eletrônico.

Considerando que o substancial déficit de vagas está entre as principais razões da ocorrência de rebeliões e mortes no sistema penitenciário nacional, é de fundamental importância que o Depen envide todos os esforços possíveis para garantir a efetiva entrega das obras do PNASP, bem como para o acompanhamento e gestão junto aos demais atores da política de implantação das centrais de monitoramento eletrônico.

Além disso, é preciso que aja um planejamento financeiro dos governos estaduais no sentido de garantir os recursos necessários à operação das unidades que serão entregues, evitando assim que as obras eventualmente concluídas não entrem em operação.

Benefícios obtidos

No decorrer dos trabalhos de acompanhamento da execução da Ação, foram realizadas diversas interlocuções com o gestor federal, visando contribuir para a implementação de melhorias dos procedimentos e rotinas do PNASP.

Com relação ao método construtivo pré-fabricado, cujos resultados foram consignados no Relatório de Auditoria nº 201300054, de 2013, a CGU recomendou que o DEPEN se abstinhasse de utilizar o Estudo da UFSC para a criação da Plataforma SINAPI-DEPEN até que fossem corrigidas todas as falhas apontadas.

De posse do relatório da CGU, e após reuniões em que estiveram presentes representantes da CGU, do DEPEN e da Casa Civil da PR, o DEPEN decidiu por cancelar todas as obras que seriam feitas pelo método pré-fabricado, possibilitando às Unidades da federação que os substituíssem pelos projetos de referência do Departamento.

Naquela ocasião existiam ao todo 10 projetos de unidades penitenciárias com contratos de repasse já assinados, totalizando recursos da ordem de R\$146.280.825,61 e com previsão de geração de 3.190 vagas, a serem executados pelo método pré-fabricado.

Assim sendo, os 10 projetos foram cancelados, e em seu lugar foram aprovados 07 projetos a um custo total de R\$110.608.624,03 e gerando 3.358 vagas. Desta forma, considerando o custo por vaga de cada um dos projetos originais, comparado ao custo por vaga de cada novo projeto respectivo e o total de vagas a serem gerados em cada novo projeto, tem-se uma economia da ordem de R\$44.754.812,41 em benefício dos cofres públicos.

No que se refere às estatísticas do sistema penitenciário, com a implementação do Sisdepen, a estruturação de bases de dados mais completas e confiáveis trará mais segurança à gestão do sistema penitenciário nacional e à consequente implementação de políticas públicas nesse segmento.

A contribuição do controle ao recomendar a elaboração de um diagnóstico relativo aos sistemas de gestão penitenciária e infraestrutura tecnológica dos Estados, sobretudo para minimizar os riscos de desenvolvimento de uma ferramenta que posteriormente poderia não ser utilizada pelas Unidades da Federação, se alinhou com o planejamento que o Órgão já possuía para o desenvolvimento do Sisdepen. O Depen já tem um diagnóstico parcial, sendo que a previsão para sua conclusão seria dezembro de 2016.

Com relação aos controles, tendo em vista que as vistorias são realizadas na medida da capacidade do Depen, que possui reduzida equipe técnica, se faz necessário o apoio das Unidades da Federação. A utilização de informações mais detalhadas, repassadas pelos Estados, resultará no acompanhamento mais próximo das obras por parte do Depen e exigirá também das Unidades da Federação adequado controle de seus empreendimentos.

Em atendimento à recomendação da CGU, reforçada pelo TCU, por meio do Acórdão nº 9.860/2016 (2ª Câmara), o Depen está avaliando a viabilidade de utilizar sistema de monitoramento de obras à distância, tendo feito visitas técnicas no Ministério da Educação, que utiliza o SIMEC, e no Ministério da Saúde, que usa o SISMOB.

Atualmente, o Depen tem solicitado dos Estados o envio mensal de informações relacionadas à execução dos contratos de repasse e com estes dados disponibiliza relatório consolidado da situação das obras do PNASP, mensalmente, no portal do Ministério da Justiça.

Quanto ao monitoramento eletrônico, apenas parte das ações de controle planejadas foram realizadas, em virtude principalmente da baixa execução dos convênios. Entretanto, do que já foi concluído sobressai o alerta para o risco de prejuízos financeiros advindos da subutilização dos equipamentos em contratações que adotam pagamento por tornozeleira disponibilizada.

Em Mato Grosso do Sul, a fiscalização da CGU identificou a utilização de apenas 7 tornozeleiras de 101 contratadas e em Santa Catarina 38 de 150, sendo neste Estado calculado um prejuízo mensal de R\$ 36.433,48. Portanto, da atuação da CGU em relação ao monitoramento eletrônico, espera-se, como benefício, a redução de prejuízos financeiros aos cofres públicos.

Sumário

I. Introdução	15
2. Objetivos e abordagem	19
3. Escopo da avaliação	22
4. Resultados	24
4.1. Os dados estatísticos relativos ao sistema penitenciário são confiáveis?	24
4.2. Os critérios para seleção dos Estados beneficiários dos recursos estão sendo cumpridos?	28
4.2.1. <i>Foram definidos critérios isonômicos para definição do volume de repasses às Unidades da Federação no que diz respeito à possibilidade de pleitearem e receberem recursos da Ação?</i>	28
4.2.2. <i>Os critérios para o repasse estão sendo respeitados pelo Depen quando de sua análise das propostas apresentadas pelas Unidades da Federação?</i>	29
4.2.3. <i>As Unidades da Federação estão pleiteando recursos de forma a garantir que estes sejam distribuídos de forma proporcional ao seu déficit?</i>	31
4.3. Os controles adotados pela União são adequados e suficientes?	32
4.3.1. <i>A sistemática de fiscalização adotada pelo Depen garante que o objeto será executado conforme os projetos aprovados e com a qualidade desejada?</i>	32
4.4. O Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional gerou as vagas pretendidas?	34
4.4.1. <i>Evolução das obras do PNASP</i>	35
4.4.2 <i>Razões que tem levado a uma demora excessiva na execução das obras.</i>	50
<i>Prazo excessivo entre a assinatura do contrato de repasse e autorização para o início da obra.</i>	50
<i>Problemas identificados nos contratos de repasse</i>	53
<i>Repartição das responsabilidades</i>	60
<i>Distribuição dos problemas por região</i>	61
<i>Custos médios por vaga por unidade da federação</i>	61

Alternativas para redução do déficit carcerário	62
<i>Construção com método pré-fabricado.</i>	62
<i>Monitoramento com uso de tornozeleira eletrônica.</i>	67
 5. Conclusão	 71
 Anexo – Recomendações Específicas	 75

I. Introdução

O Departamento Penitenciário Nacional – Depen, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJ, é o órgão executivo que acompanha e controla a aplicação da Lei de Execução Penal e das diretrizes da Política Penitenciária Nacional, emanadas, principalmente, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP. Além disso, o Departamento é gestor do Fundo Penitenciário Nacional – Funpen, criado pela Lei Complementar 79, de 7/1/1994, e regulamentado pelo Decreto 1.093, de 23/03/1994.

A situação do sistema penitenciário brasileiro é motivo de inúmeras reportagens na mídia, as quais apresentam um quadro grave de superpopulação carcerária, que tem como consequência a violação dos direitos básicos dos apenados, assassinatos e rebeliões, além da utilização de espaços inadequados para a manutenção de presos, como delegacias de polícia.

Conforme mencionado na mensagem presidencial do PPA 2012-2015, no que diz respeito à política penitenciária, o déficit prisional no país impõe-se como um dos grandes desafios para o governo na área de segurança pública.

Figura 1 – Notícia sobre o sistema prisional



Fonte: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/04/governo-prepara-pacote-para-tentar-reduzir-superlotacao-em-presidios.html>

Para enfrentar este problema, a estratégia apontada pelo Governo Federal, em parceria com as unidades da federação, foi reduzir o déficit carcerário fortalecendo os investimentos em ampliação de vagas e incentivando instrumentos que contribuem para a redução da população carcerária, como o instituto da liberdade vigiada por meio do monitoramento eletrônico.

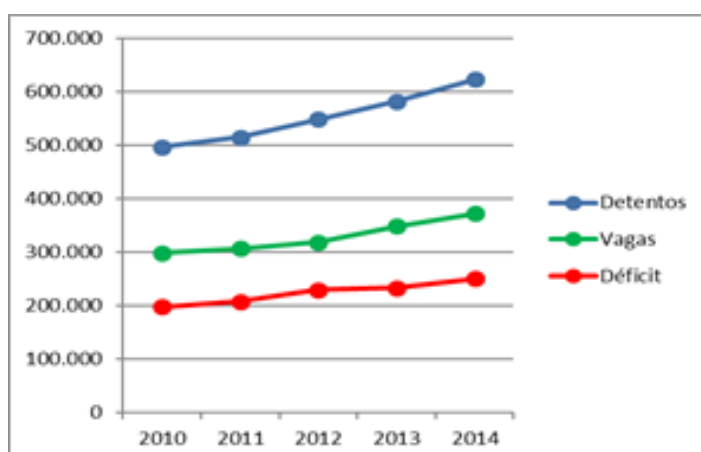
Neste sentido, o Programa 2070: “Segurança Pública com Cidadania” possui, dentre outros, o Objetivo 083 I para reestruturar e modernizar o sistema criminal e penitenciário, por meio da garantia do cumprimento digno e seguro da pena, objetivando o retorno do cidadão à sociedade, a redução da reiteração criminosa, a aplicação de medidas alternativas à prisão e o combate ao crime organizado. As metas do Objetivo 083 I, referentes ao déficit carcerário, para o período de 2012 a 2015 eram:

- 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;
- construir a 5ª penitenciária federal;
- criar 42,5 mil novas vagas no sistema prisional pelo Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional;
- implantar o instituto da liberdade vigiada por meio do monitoramento eletrônico.

Os indicadores utilizados no PPA para amparar a estratégia governamental são a “População carcerária”, que em dezembro de 2010 somava 496.251 detentos, e o “Déficit de vagas no Sistema Penitenciário e Criminal”, no total de 197.976 unidades para o mesmo período, uma vez que o sistema dispunha de 298.275 vagas. Num primeiro momento o PPA propôs como meta “Reduzir o déficit carcerário em 8%”. Entretanto, frente à realidade do sistema penitenciário brasileiro, em que o déficit aumenta a cada ano, esta meta foi substituída pela meta de “Criar 42,5 mil novas vagas no sistema prisional”, mais condizente com a capacidade do Depen/MJ.

Gráfico 1 – Evolução do déficit carcerário



Fonte: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparência-institucional/estatísticas-prisional/relatorios-estatísticos-sintéticos>

A estatística mais recente publicada no site do Ministério da Justiça, de dezembro de 2014, aponta uma população carcerária de 622.202 detentos e um total de 371.884 vagas, donde se calcula um déficit total de 250.318 unidades. O aumento tanto da população carcerária quanto das vagas e do déficit estão próximos a 25% nestes quatro anos. Neste cenário, o Ministério da Justiça e Segurança Pública criou o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional – PNASP.

No tocante ao PPA, a transferência de recursos federais destinados ao PNASP ultrapassou os valores inicialmente previstos, chegando ao montante de R\$ 1.195.311.942,60 em 2016, com a meta de criação de 45.730 novas vagas no sistema prisional, por meio de 99 obras.

I - O PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO SISTEMA PRISIONAL – PNASP

O PNASP, lançado em 22/10/2011, por meio da Portaria Depen-MJ nº 522/2011, seguida da Portaria nº 591/2012 e da Resolução 09/2011 do CNPCP, com conclusão inicialmente prevista para 31/12/2014, tem como objeto a concessão de recursos financeiros voltados à execução de obras de ampliação e construção de estabelecimentos prisionais.

Figura 2 – Placa de obra do PNASP



Fonte: Relatório Fiscalização Depen

Almeja-se, com o Programa a redução do déficit carcerário por meio de geração de vagas nos sistemas prisionais estaduais e do Distrito Federal para presos provisórios, atualmente alocados em delegacias de polícia, e a eliminação do déficit de vagas nos estabelecimentos penais femininos. Como parâmetro de financiamento, foram estabelecidos os montantes máximos de R\$ 30.000,00 e R\$ 11.250,00 por vaga construída e ampliada, respectivamente.

Dessa forma, o Depen-MJ pretendia apoiar a geração de mais de 40 mil novas vagas prisionais até o ano de 2014. Além da relevância social, o PNASP representou nesse período o investimento de maior materialidade na execução orçamentária do Depen-MJ.

II – PROJETOS DE REFERÊNCIA DO DEPEN-MJ

No âmbito do PNASP, o êxito da aprovação de projetos de arquitetura e engenharia Depen-MJ depende, entre outros requisitos, do cumprimento da Resolução CNPCP 9/2011. Tais projetos, portanto, além de se submeterem a diretrizes legais específicas, enfrentam, segundo o Depen-MJ, dificuldades para adaptação ao exato local de implantação (terreno) e relativas à complexidade das diversas realidades regionais, estaduais e de articulação entre as Unidades da Federação.

Diante das dificuldades enfrentadas pelas Unidades da Federação (UF) em elaborar projetos que atendessem os requisitos definidos na Resolução CNPCP 9/2011, o Depen-MJ preparou projetos de referência que pudessem ser adotados pelas UF, caso desejassem.

Dessa maneira, foram elaborados projetos de referência de cadeias públicas, em seis tipologias, sendo três masculinas e três femininas. Cada uma das tipologias foi elaborada de modo a levar em conta as oito zonas bioclimáticas existentes no Brasil. Essa classificação por zonas bioclimáticas decorre da norma técnica ABNT NBR 15.220/2005 - Desempenho térmico em edificações. De acordo com o Depen-MJ, os projetos seguem as diretrizes delineadas na Resolução CNPCP 9/2011.

Figura 3 – Projetos de referência



<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/construcao/construcao-projetos-referencia>

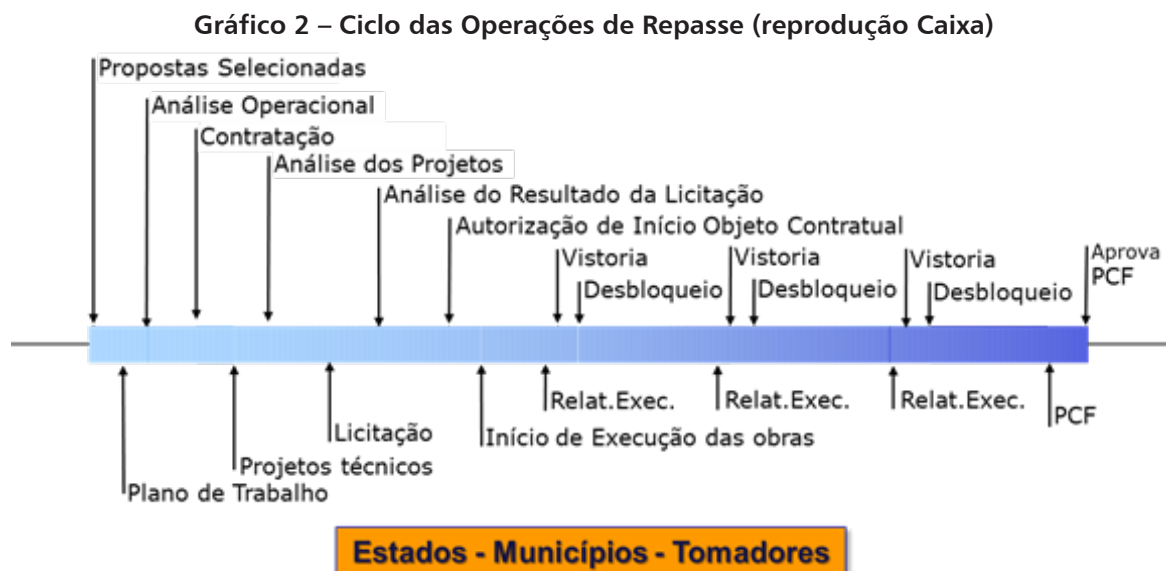
Entre as peças disponibilizadas pelo Depen-MJ às UF, podem ser mencionadas: projeto arquitetônico; projeto estrutural; cabeamento estruturado; sistema de prevenção e combate a incêndio; instalações de gás liquefeito de petróleo - GLP; sistema de detecção e alarme de incêndio - SDAI; instalações hidráulicas; instalações sanitárias; instalações elétricas; sistema de intrusão e controle de acesso - SICA; e sistema de proteção e descarga atmosférica, além das especificações técnicas, do memorial descritivo e do orçamento.

III - FLUXO DAS OPERAÇÕES DE REPASSE

Importante registrar que o financiamento das construções e ampliações de unidades prisionais é feito por meio de transferências voluntárias, na forma de contrato de repasse de verbas do Depen-MJ. Os projetos são enviados à Caixa Econômica Federal (Caixa), mandatária da União, para assinatura de contratos de repasse firmados com as Unidades da Federação.

A partir de 30/03/2012, as transferências de recursos para as propostas contratadas passaram a ser realizadas com a emissão pela Caixa da Autorização do Início da Obra (AIO). O Depen-MJ repassa os recursos, mas os estados e o DF são responsáveis pela execução do contrato, que compreende o processo de licitação até a conclusão da obra.

No tocante às obras de estabelecimentos penitenciários, todos os contratos selecionados foram celebrados tendo a Caixa Econômica Federal como instituição financeira mandatária. O ciclo das operações de repasse é ilustrado a seguir:



Fonte: Caixa Econômica Federal

Na fase inicial do processo, a proposta é apresentada pelo Estado com toda a documentação administrativa e técnica, conforme detalhado no anexo da Portaria Depen-MJ nº 522, de 22 de novembro de 2011. Uma vez apresentada a documentação, essa é verificada pelo Depen-MJ e pela CEF, os quais terão prazo de 20 e 45 dias, respectivamente, para efetuar as análises

necessárias. A análise a ser efetuada pelo Depen-MJ incide, especialmente, na conformidade dos projetos arquitetônicos com a Resolução nº 09, de 18 de novembro de 2011, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), a qual dispõe sobre as orientações gerais para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais em parceria com o Governo Federal.

A responsabilidade pela aprovação final do Plano de Trabalho, bem como pela adoção dos procedimentos para a formalização do contrato de repasse, é da CEF, a qual também realiza reuniões intermediárias com os proponentes por meio de videoconferência para verificação da progressão das propostas. O contrato de repasse deve ser firmado no prazo de até 5 dias após a aprovação da proposta pela Caixa Econômica Federal, com consequente emissão do Laudo de Análise de Engenharia – LAE.

Uma vez assinado o contrato de repasse, a Unidade da Federação tem o prazo de 180 dias para apresentação do projeto básico, com posterior adjudicação do certame, sob pena de cancelamento imediato do referido contrato, salvo comprovada justificativa a ser deferida pelo Depen-MJ. Concluído o processo licitatório, a CAIXA, após análise e aprovação dos preços contratados, autoriza o início da obra. Por fim, o estado emite a ordem de serviço para execução dos trabalhos e o termo de recebimento definitivo da obra ao seu final.

2. Objetivos e abordagem

O PNASP foi lançado em novembro de 2011 com duas metas principais: zerar o déficit de vagas femininas e reduzir o número de presos em delegacias de polícia. A expectativa era de gerar 42,5 mil vagas por meio da ampliação ou da construção de novos estabelecimentos.

A estratégia adotada pela equipe da CGU foi abordar o desenvolvimento do programa em etapas. A primeira foi executada de forma centralizada, junto ao gestor federal, e teve como foco questões preliminares, relativas ao desenho do programa, tais como critérios para seleção dos projetos, confiabilidade dos dados estatísticos utilizados, bem como a isonomia no tratamento das Unidades da Federação. O objetivo deste trabalho foi verificar se as unidades da federação estão tendo as mesmas oportunidades para pleitear e receber recursos oriundos do Programa, se os dados referentes ao déficit de vagas em cada unidade são confiáveis e se os controles existentes são adequados.

Diante desse contexto, a ação de controle objetivou inicialmente a responder as seguintes questões estratégicas:

1. Os dados relativos ao sistema penitenciário são confiáveis?

2. Os critérios para seleção dos Estados beneficiários dos recursos estão sendo cumpridos?

2.1. Foram definidos critérios isonômicos para definição do volume de repasses às Unidades da Federação no que diz respeito à possibilidade de pleitearem e receberem recursos da Ação?

2.2. Os critérios para o repasse estão sendo respeitados pelo Depen quando de sua análise das propostas apresentadas pelas Unidades da Federação?

2.3. As Unidades da Federação estão pleiteando recursos de forma a garantir que estes sejam distribuídos de forma proporcional ao seu déficit?

3. Os controles existentes são adequados e suficientes?

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

Nos anos que se seguiram ao lançamento do PNASP o DEPEN se deparou com diversos obstáculos que retardaram, ou mesmo impediram, a geração das vagas pretendidas. Assim sendo, somente no segundo semestre de 2014 e no exercício seguinte é que eram esperadas as primeiras inaugurações de obras financiadas por meio do Programa.

Neste sentido, a estratégia originalmente pensada para o acompanhamento do PNASP por parte da CGU, na segunda etapa do trabalho, pretendia responder às seguintes questões estratégicas relacionadas aos projetos de construção:

Os valores estimados por vaga gerada são compatíveis com o tipo de construção?

Os valores a serem repassados por vaga gerada/ampliada estão condizentes com os projetos de referência atualmente disponibilizados pelo DEPEN?

Existe disponibilidade financeira para aporte complementar de recursos pelo proponente nos casos em que os valores repassados não são compatíveis com o valor contratado?

Os projetos utilizados têm os elementos necessários à contratação das obras?

Os projetos apresentados pelas Unidades da Federação que não optaram pelos projetos de referência do DEPEN dispõem de informações necessárias à promoção do certame licitatório?

Os projetos licitados contemplam todas as intervenções necessárias à implantação das instalações carcerárias?

Os projetos arquitetônicos utilizados atendem aos critérios da Resolução nº 09, de 18 de novembro de 2011, do CNPCP?

A execução dos projetos é suficiente para o alcance das metas pretendidas?

localização: Existem obstáculos fundiários, relacionados ao local de implantação (interferências, falta de infraestrutura, etc) ou ambientais?

projeto: Existem deficiências no projeto?

gestão: Existem deficiências da empresa contratada, deficiência na alocação dos recursos, má gestão do contratante ou ocorrência de sinistros?

Entretanto, tendo em vista que o PNASP se restringiu aos Contratos de Repasse já firmados, sem perspectivas de novos acordos para financiar a construção ou ampliação de cadeias públicas, concluiu-se pela perda de objetividade na execução de ação de controle com foco nestes projetos. Além dos custos das vagas e da suficiência dos projetos de construção, a fiscalização da execução das obras ficou prejudicada tendo em vista o atraso para o início da maioria das obras do Programa. Assim, decidiu-se por uma mudança de foco e, por conseguinte, de questões estratégicas.

Desta forma, a segunda etapa da avaliação passou a ter por finalidade a verificação das razões que tem levado a uma demora excessiva na execução das obras. O objetivo foi apresentar uma análise dos motivos que impediram o início das obras inseridas no PNASP ou provocaram o atraso na execução dessas em relação ao cronograma inicialmente previsto, tendo como base levantamento de informações junto aos estados selecionados, às unidades regionais da Caixa Econômica Federal e às empresas contratadas para ampliar, reformar ou construir os estabelecimentos prisionais.

Além das duas etapas de trabalho já citadas, também foram executadas ações de controle específicas, relacionadas à possibilidade de utilização do método pré-fabricado, o qual esperava-se reduzir o tempo de execução das obras, bem como a estratégia de apoio aos Estados para utilização de monitoramento por meio de tornozeleira eletrônica.

Assim, para conclusão do trabalho, buscou-se responder a uma questão mais ampla, voltada para a eficácia da política pública, nos seguintes termos:

4. O Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional gerou as vagas pretendidas?

Neste sentido, esta questão aborda, na parte dos Resultados, a evolução do PNASP e sua situação atual, a avaliação da segunda etapa, quanto às causas de atraso das obras, bem como as soluções alternativas buscadas pelo DEPEN para redução do déficit carcerário.

3. Escopo da avaliação

O escopo do trabalho teve como foco a gestão do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional – PNASP, cujo primeiro chamamento foi publicado por meio da Portaria nº 522, de 22 de novembro de 2011. Havia 99 Contratos de Repasse vigentes, decorrentes do PNASP.

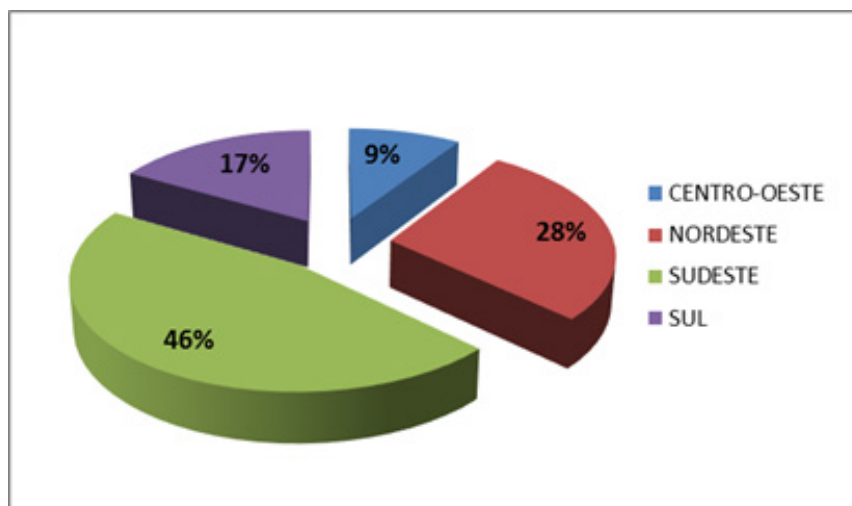
Na primeira etapa do trabalho, que trata da atuação do Depen quanto aos critérios de seleção, à estatística penitenciária e aos controles das obras, realizou-se análise exclusivamente administrativa da gestão do Órgão, que inclui não só as obras, mas também procedimentos de área meio relacionados.

Na segunda etapa, para identificação dos problemas que impactam de maneira relevante no bom andamento das obras, buscou-se identificar aquelas com a situação paralisada e não iniciadas ou com percentual de execução até 5%. Aplicando estes critérios, foram selecionados 54 contratos de repasse em 15 unidades federativas, que totalizaram um universo de investimento de R\$ 1.259.148.509,98. Desse montante, R\$ 788.858.459,33 referem-se a valores a serem repassados pela União. Na Tabela 2, é apresentada a distribuição das obras analisadas por unidade da federação e, no Gráfico 3, a correspondente distribuição em percentual.

Tabela 2 - Distribuição da Amostra por Estados

Estado	Nº de Obras	Valor do Investimento (R\$)	Valor do Repasse União (R\$)
AL	1	17.970.000,00	17.820.000,00
BA	4	69.922.577,72	49.770.000,00
ES	1	15.000.000,00	14.700.000,00
MG	11	139.721.864,34	124.755.448,30
MS	1	19.461.455,09	15.765.350,78
MT	3	47.921.148,34	39.382.310,41
PB	2	47.340.857,85	17.160.000,00
PE	7	113.144.261,78	82.620.000,00
PR	4	74.887.817,98	64.620.000,00
RJ	2	46.827.983,85	34.470.000,00
RN	1	16.383.386,77	14.745.048,09
RS	4	66.351.454,44	45.270.000,00
SC	1	17.072.605,83	8.580.000,00
SP	11	544.075.575,60	236.363.456,56
TO	1	23.067.520,39	22.836.845,19
Total	54	1.259.148.509,98	788.858.459,33

Gráfico 3- Distribuição regional das obras selecionadas



Com relação ao método pré-fabricado, os exames da CGU tiveram por escopo a análise do trabalho apresentado pela Universidade de Santa Catarina (UFSC) ao DEPEN, denominado “Estudo Emergencial”, o qual tinha por objetivo a avaliação das composições de custo apresentadas pela empresa Verdi Construções, no sentido de viabilizar a inclusão das propostas de construção de unidades prisionais na plataforma de custos de referência desenvolvida para o DEPEN – SINAPI/DEPEN. O citado estudo referia-se a onze obras que totalizavam R\$ 153.627.324,42.

Quanto ao monitoramento com uso de tornozeleira eletrônica foram fiscalizados em 2016 os seguintes convênios:

Tabela 3: Convênios fiscalizados

UF	Nº Convênio	Monitorados	Valor (R\$)
DF	812110/2014	175	991.935,00
GO	795221/2013	300	1.600.000,00
MS	811953/2014	150	1.000.000,00
PB	795326/2013	150	800.000,00
SC	812101/2014	150	1.800.000,00
	Total	925	6.191.935,00

4. Resultados

A seguir, apresentam-se registros dos resultados para cada uma das questões e sub-questões estratégicas objeto de avaliação.

4.1. Os dados estatísticos relativos ao sistema penitenciário são confiáveis?

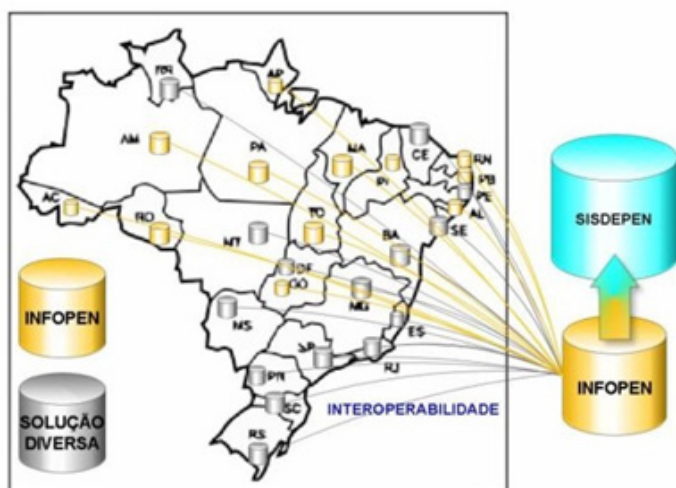
O Sistema Nacional de Informação Penitenciária – InfoPen Estatística surgiu da necessidade de informações acerca da questão penitenciária. A consulta aos Estados era realizada por meio de ofícios, o que por vezes gerava morosidade no processo de obtenção de dados.

Dessa forma, em 2005 a ferramenta, após reestruturação, foi disponibilizada para utilização. Por meio de Acordos de Cooperação, todos os Estados deveriam mensalmente repassar uma série de informações padronizadas que subsidiariam a propositura de políticas públicas. Não obstante essa ação ter facilitado o acesso às informações, observou-se dificuldade dos Estados em fornecer os dados básicos solicitados, além de verificar-se a existência de inconsistências.

O Departamento Penitenciário Nacional, com o objetivo de informatizar os Estados que não possuíam sistemas, unificar as bases de dados existentes e diminuir as inconsistências de dados, promoveu o desenvolvimento de um novo módulo no sistema chamado InfoPen Gestão.

O referido sistema permitia o cadastramento dos dados individuais dos presos e sua gestão. Por esse motivo, era possível a extração de dados qualitativos e quantitativos de forma mais rápida e eficiente, haja vista estarem a todo tempo on-line.

Figura 4 – Utilização do Infopen nos Estados



Em 2013 os estados que utilizavam o InfoPen Gestão eram: AC, RO, AM, PA, AP, MA, TO, GO, PI, RN, PB e AL; e os estados que utilizavam solução diversa eram: RR, MT, MS, SP, PR, SC, RS, RJ, ES, DF, MG, BA, SE, PE e CE. Entretanto, devido a fatores como escassez de recursos humanos para desenvolver e manter o Infopen, o sistema tornou-se defasado e passou a apresentar instabilidade.

Fonte: Ofício nº 395/2015/GAB DEPEN/DEPEN-MJ

Dentre os erros reportados pelos usuários destacam-se alguns indispensáveis para a gestão prisional, como os referentes às transferências de presos e o cadastro de informações sensíveis.

Apesar de ser uma ferramenta distinta, o módulo estatístico enfrentou problemas de idêntica gravidade àqueles apresentados pelo módulo de gestão. Um grande exemplo foi o problema com o cadastro, no qual o sistema apresentava um tipo de erro exaustivamente relatado que consistia na impossibilidade de se cadastrar novos estabelecimentos penais. Em meados de 2012, foi constatada lentidão excessiva do módulo estatístico que prejudicava sobremaneira o trabalho de toda a rede de gestores e usuários do InfoPen.

Para resolução do problema foram indisponibilizados temporariamente os relatórios gerenciais do Sistema, que serviam de lastro para o acompanhamento do preenchimento das informações por parte dos gestores. Assim, o levantamento estatístico passou a ser realizado não mais por intermédio do InfoPen Estatístico, mas sim de um formulário web para preenchimento pelos Estabelecimentos Penais e pelas Secretarias de Estado.

Objetivando obter informações dos Estados quanto à gestão dos seus sistemas penitenciários, foi enviado a doze estados, dos quais seis responderam, um questionário para que pudessem apresentar informações sobre a gestão estadual, relativa aos dados do sistema penitenciário. Em relação às vagas dos sistemas penitenciários estaduais foram apresentados, juntamente com o formulário, os dados do Sistema de Informações Penitenciárias – InfoPen, disponíveis na página do Ministério da Justiça.

Com relação aos dados estatísticos apresentados, quatro estados responderam que estão corretos e dois apresentaram divergências. Quanto à frequência de atualização dos dados estatísticos, as UFs informaram que era mensal, quando se usava o formulário do Infopen. Porém, tendo em vista a inoperância deste sistema, no fim de 2013 e início de 2014, passaram a uma frequência semestral de apresentação dos dados por meio do novo formulário do Depen. Alguns estados informaram também, naquele momento, que ainda não haviam preenchido os dados de dezembro de 2014.

Em relação aos sistemas informatizados os seis estados questionados possuem sistemas próprios para gestão penitenciária, apresentando cada um uma realidade específica. Enquanto Rio Grande do Sul e Espírito Santo relataram ter um bom sistema, Bahia informou que possui um sistema limitado e sem base de dados unificada, desenvolvido em linguagem de programação já ultrapassada e sem as devidas manutenções e melhorias, o que resulta da não utilização por algumas áreas da execução penal. Ressalta-se que estas informações foram encaminhadas pelos estados em junho de 2015.

Portanto, o que se observa é que não há uma padronização entre os dados gerados pelos estados, visto que estes possuem realidades distintas em termos de soluções informatizadas e, consequentemente, as fragilidades presentes nos dados de qualquer estado são refletidas na base nacional.

Tendo em vista o estágio atual, de transição entre o sistema anterior, já inoperante, e o futuro sistema, que ainda está em fase de desenvolvimento, bem como a existência de diversas fontes, onde cada Unidade da Federação tem seu próprio sistema, sendo que alguns destes também apresentam problemas, da mesma forma que o sistema nacional, conclui-se que os dados relativos ao sistema penitenciário, os quais atualmente são gerados por meio de formulários preenchidos pelos Estados e repassados ao Depen, não são totalmente confiáveis apesar de todo o esforço dos órgãos envolvidos.

A Lei nº 12.714/2012 determinou, em seu artigo 1º, que os dados e as informações da execução da pena, da prisão cautelar e da medida de segurança deverão ser mantidos e atualizados em sistema informatizado de acompanhamento da execução da pena.

A lei acrescentou ainda, no seu artigo 5º, que o Poder Executivo federal instituirá sistema nacional, visando à interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos Estados e pelo Distrito Federal. Para atendimento a esta lei o Ministério da Justiça está desenvolvendo o Sistema de Informação do Departamento Penitenciário Nacional – Sisdepen.

O Sisdepen é um sistema que objetiva a integração dos órgãos de administração penitenciária de todo o Brasil, possibilitando a criação de um banco de dados centralizado com informações sobre os estabelecimentos penitenciários e a população prisional do país.

O Sisdepen prevê o acompanhamento do cumprimento da pena pelo detento, do local em que ele se encontra, da situação do estabelecimento prisional, de informações prestadas à família, dentre outras informações. O macro-objetivo do sistema é:

- coletar as informações penitenciárias do país para quantificar o sistema penal brasileiro, de forma a identificar o perfil da população carcerária (disposição geográfica, escolaridade, nível social) e a situação dos estabelecimentos penitenciários do país (quantas vagas estão disponíveis, existem quantos detentos por vaga oferecida, qual a infraestrutura oferecida);
- identificar os custodiados, de forma integrada com os sistemas que já estão em funcionamento nos diversos estados, ou ainda, fornecendo mecanismos para que o estabelecimento penitenciário adote o Sisdepen para gestão do estabelecimento; e
- acompanhar o cumprimento da pena do detento, através da integração com os sistemas dos Tribunais do país.

Além do Sistema Penitenciário, o Sisdepen pretende atingir outras esferas que interagem diretamente para a execução penal dos custodiados, tais como Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, OAB e Segurança Pública.

Para atender a esse conjunto de interessados foram criados alguns tipos de estrutura para organizar as informações inseridas no Sisdepen e controlar o acesso dos usuários às informações:

Figura 5: Órgãos beneficiados com o Sisdepen

Sistema Penitenciário	Poder Judiciário	Ministério Público	Defensoria Pública	OAB	Segurança Pública
Órgãos da Administração Penitenciária	Tribunais	Procuradorias	Defensorias Estaduais, DF e União	Seccionais Estaduais e DF	Órgãos de Segurança Pública
Estab. Penitenciários e de Tratamento	Varas	Promotorias	Defensorias		Delegacias

Fonte: Manual do Usuário (Versão 1.0)

Diante da complexidade, a Administração Pública optou pela estratégia de fracionamento do sistema em módulos (ou releases), visando seu gradual e crescente implemento:

- o primeiro módulo é o cadastramento de unidades prisionais e de coleta de dados agregados por unidade sobre o perfil da população privada de liberdade, infraestrutura dos estabelecimentos, recursos humanos e acesso às assistências previstas na Lei de Execução Penal. Tem o intuito de capturar dados quantitativos sobre o sistema prisional brasileiro;
- o segundo módulo tem como objeto as informações individuais de cada custodiado (obtenção de dados básicos e de localização/movimentação carcerária). Além do cadastro dos dados dos custodiados, este módulo permite a interoperabilidade entre o Sisdepen e os sistemas estaduais de gestão prisional, o que propiciará a criação de um banco de dados unificado com todos os custodiados em âmbito nacional;
- o terceiro módulo contemplará a interoperabilidade com o Sistema Eletrônico de Execução Unificado – SEEU, que é um sistema que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) está disponibilizando aos tribunais para facilitar a gestão processual da execução da pena. Entre outras facilidades, o SEEU realiza automaticamente o controle dos prazos e o cálculo dos benefícios dos presos ao longo do cumprimento da condenação; e
- o quarto módulo consistirá em um módulo de gestão prisional, com o intuito de auxiliar as unidades prisionais em suas operações.

Os dois primeiros módulos já estão finalizados (homologados) e aguardam a assinatura do contrato dos ambientes produtivos para serem disponibilizados aos usuários. O cronograma do terceiro módulo prevê sua implantação no início de 2017.

Como resultado da ação de controle realizada pela CGU em 2015 identificou-se a ausência de estudo ou diagnóstico relativo aos sistemas de gestão penitenciária e infraestrutura tecnológica dos Estados. Diante disso recomendou-se ao Depen que elaborasse tal diagnóstico previamente à construção do sistema. Do diagnóstico parcial verifica-se que, para implantação do SISDEPEN nos estados, a abordagem será de acordo com os seguintes grupos:

- Sem Sistema no Estado: Neste grupo, os estados passam a utilizar o SISDEPEN, ca-

dastrando diretamente as informações da estrutura organizacional e dos custodiados sem necessidade de integração.

- Com Sistema no Estado: Os estados que tiverem sistema e optarem por manter a utilização passam a enviar os dados através dos serviços disponibilizados para receber as informações. O modelo sugerido para interoperabilidade dos estados com o SISDEPEN é através de WebServices.

4.2. Os critérios para seleção dos Estados beneficiários dos recursos estão sendo cumpridos?

Verificou-se que o Depen definiu formalmente os critérios para recebimento de recursos federais por parte dos Estados interessados, bem como aplicou efetivamente os critérios definidos, os quais basearam-se nos déficits carcerários existentes em cada Unidade da Federação.

4.2.1. Foram definidos critérios isonômicos para definição do volume de repasses às Unidades da Federação no que diz respeito à possibilidade de pleitearem e receberem recursos da Ação?

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

No art. 2º da citada norma foram definidos os critérios para a distribuição dos recursos em consonância com os objetivos do PNASP:

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

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

4.2.2. Os critérios para o repasse estão sendo respeitados pelo Depen quando de sua análise das propostas apresentadas pelas Unidades da Federação?

Objetivando verificar se os critérios para o repasse de recursos às Unidades da Federação são de fato utilizados pelo Depen, foi analisada a distribuição efetiva da verba federal. Confrontando o percentual de déficit carcerário em relação ao percentual de recursos destinados a cada Unidade da Federação, observa-se em geral, salvo algumas exceções, uma efetiva proporcionalidade entre a necessidade de cada Estado e os recursos ofertados pelo Governo Federal, por meio do Depen.

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

Tabela 4: Distribuição dos recursos do PNASP

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

Fonte: Informação nº 78/2015/COENA/CGPA/DIRPP/DEPEN, de 18/03/2015.

4.2.3. As Unidades da Federação estão pleiteando recursos de forma a garantir que estes sejam distribuídos de forma proporcional ao seu déficit?

As propostas recebidas pelo Depen nos três chamamentos públicos efetuados por meio das Portarias 522/2011, 317/2012 e 591/2012 alcançaram a quantidade de 185, no valor total de R\$ 1.794.297.361,92. Destas, o Depen aprovou 74, que somaram R\$ 903.651.305,43.

Tabela 5: Propostas dos Estados para o PNASP

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

Conforme se verifica na tabela 5, alguns Estados não tiveram nenhuma proposta aprovada. Há que se ponderar que já existiam em curso projetos de construção quando do lançamento do PNASP, no qual ficou definida a recepção daqueles projetos, financiados com recursos do Orçamento Geral da União, que tivessem condições de continuidade. Sendo assim, alguns estados, mesmo não tendo propostas aprovadas nos 3 chamamentos do PNASP, receberam recursos para execução de projetos anteriormente definidos.

Também há Estados, conforme a tabela 4, que efetivamente não utilizaram nenhum recurso federal para construção de vagas penitenciárias, quais sejam: Acre, Amapá e Roraima. Os dois últimos apresentaram propostas, mas nenhuma foi aprovada. O Acre por sua vez não apresentou nenhuma proposta, segundo as informações do Depen.

Com base nas informações relativas aos três chamamentos públicos é possível concluir que grande maioria dos Estados pleiteou recursos do Programa de forma a permitir uma distribuição isonômica dos recursos pela União.

4.3. Os controles adotados pela União são adequados e suficientes?

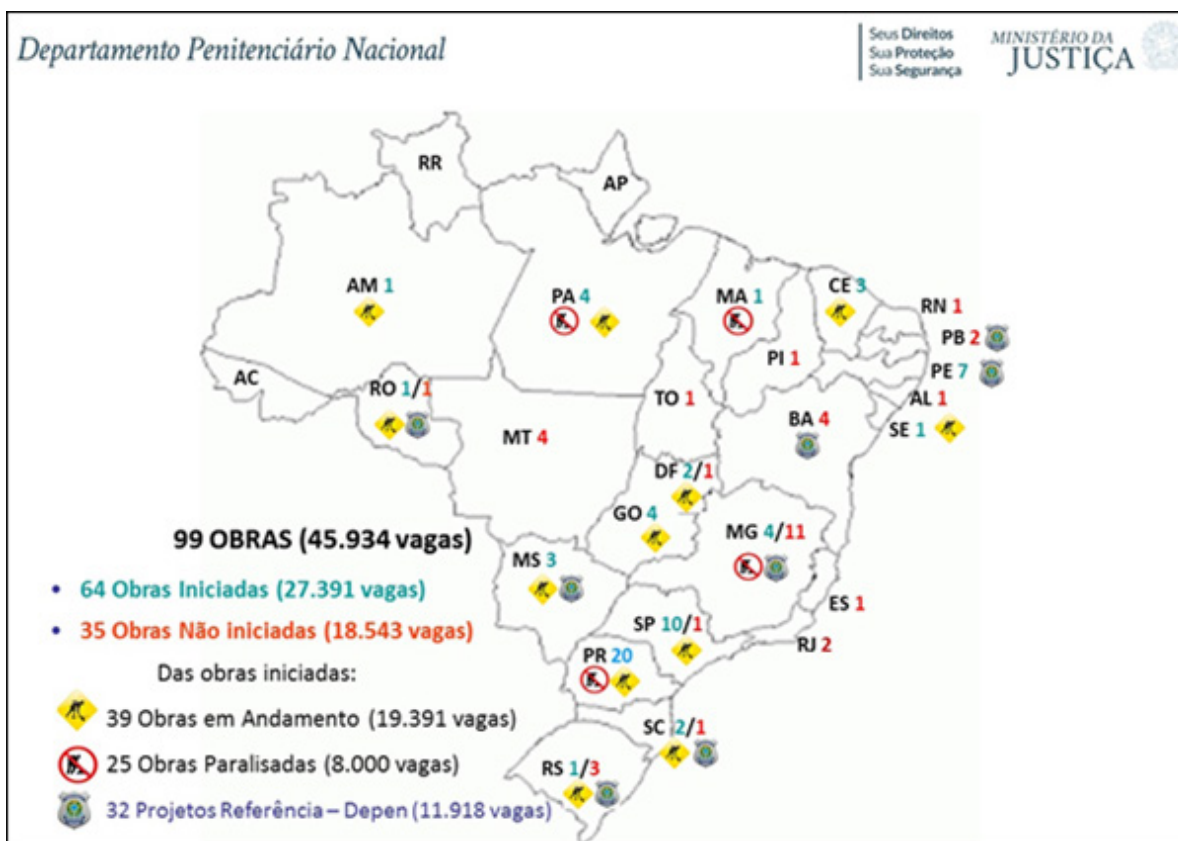
O Depen realiza, por meio da Coordenação de Engenharia e Arquitetura – COENA, o acompanhamento sistemático das obras financiadas pelos contratos de repasse. Até o primeiro semestre de 2016 eram realizadas reuniões mensais na Casa Civil da Presidência da República para compartilhar o andamento dos projetos, com a participação de representantes dos seguintes Órgãos: Depen, CEF, Casa Civil/PR, MPOG e CGU.

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

O Órgão possui monitoramento gerencial adequado e suficiente, do ponto de vista informativo, tendo em vista que mensalmente apresenta a situação atualizada quanto aos projetos firmados com as Unidades da Federação. Entretanto, este monitoramento não é suficiente para efetivar a entrega das vagas financiadas pela União em tempo razoável, tendo em vista que quase metade das vagas relacionadas às obras contratadas antes de 2012 tinha, em maio de 2015, execução abaixo de 60%, donde se destacam 17,91% em análise na CEF e 18,53% com obras paralisadas.

Neste sentido, é preocupante observar que nos novos projetos, financiados pelo PNASP, havia um percentual muito próximo, 17,42%, de obras paralisadas, o que representa 8.000 vagas financiadas por este Programa, conforme se verifica do relatório mensal, elaborado pelo Depen, reproduzido a seguir:

Figura 6 – Situação das obras do PNASP (maio/2015)



Em relação às vistorias de obras realizadas pelo Depen verificou-se que a sistemática do Órgão necessita de melhorias.

Em 2012 o Depen realizou um conjunto de fiscalizações que abrangeu quase todas as regiões do Brasil, com a finalidade de caracterizar o estágio de execução das obras que teriam seus contratos de repasse cancelados pelo Gabinete de Gestão Integrada criado pela Casa Civil/PR, com a participação da CGU, MF, MPOG, CEF, Depen/MJ.

As vistorias tinham como objeto obras financiadas por meio de Contratos de Repasse antigos, entre quatro e seis anos de assinatura, que apresentaram pouquíssima execução ou obras abandonadas.

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

Em 2014 o Órgão realizou vistorias em cinco obras localizadas em Brasília e nas proximidades da Capital. Entretanto, os contratos mais distantes continuam sem a aproximação necessária do Órgão Federal, realizada por meio do acompanhamento da obra.

Foi constatado ainda no trabalho a ausência de vistorias das obras em 2013, bem como a inexecução parcial do cronograma de visitas de 2015, quanto ao primeiro semestre. Neste caso, recomendou-se ao Órgão que estabelecesse prioridades no planejamento de vistorias, de modo a não torná-lo inviável nas situações que não fosse possível seu cumprimento completo, o que foi devidamente providenciado pela Unidade, a qual dispunha um novo cronograma já para o segundo semestre de 2015.

Para o acompanhamento mais próximo das unidades prisionais em construção, recomendou-se também ao Depen que estabelecesse com os Estados o compromisso de encaminhar, periodicamente, informações sobre a evolução das obras (incluindo registro fotográfico, resultados de ensaios, etc), podendo-se utilizar, para esta finalidade, um Sistema de Monitoramento de obras à distância, a exemplo do módulo de monitoramento de obras do Sistema SIMEC, utilizado no Ministério da Educação.

Em decorrência, o Depen formalizou processo específico para avaliar a sugestão, tendo feito visitas técnicas em órgãos do Governo Federal com o propósito de identificar softwares que suprissem essa demanda. Assim, o Órgão avalia a utilização do próprio SIMEC, do Ministério da Educação, e também do Sistema SIMOB, do Ministério da Saúde.

4.4. O Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional gerou as vagas pretendidas?

O Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional não tem atingido as metas propostas dentro dos prazos esperados. Até dezembro de 2016 o PNASP gerou apenas 1.190 vagas, conforme a seguinte distribuição:

Tabela 6 – Vagas geradas pelo PNASP

UF	Obra	Vagas	Término da obra
DF	Ampliação do Centro de Detenção Provisória do Distrito Federal	400	Jun/2016
DF	Ampliação da Penitenciária Feminina do Distrito Federal	400	Jul/2016
SE	Construção da Cadeia Pública Masculina de Areia Branca/SE	390	Ago/2016

Destas vagas, apenas as do Distrito Federal, que se referem a projetos de ampliação, estão em efetiva operação. A Cadeia Pública Masculina de Areia Branca, em Sergipe, ainda não está em utilização até o fechamento deste Relatório. Segundo informação prestada pelos gestores, a utilização efetiva das vagas está aguardando definição do Governador do Estado, uma vez que não há efetivo suficiente de agentes penitenciários para operacionalizá-la.

Quanto ao atraso na execução das obras, em levantamento de informações realizado pela CGU junto aos estados verificou-se uma demora excessiva entre a assinatura do contrato de repasse e autorização para o início da obra, em torno de 20 meses.

Além disso, verificou-se que estes atrasos também decorrem de uma série de problemas, em sua maioria, relacionados a ações a cargo dos estados beneficiários do Programa. A análise detalhada destes atrasos compõe subitem específico deste tópico.

No decorrer da execução do PNASP o DEPEN não ficou restrito à estratégia de construção convencional. A política de redução do déficit carcerário, motivada principalmente pela finalidade de disponibilizar espaços adequados às pessoas apenadas com restrição da liberdade, levou o Órgão a investir em outras estratégias que colaborassem com a humanização da execução penal.

Na parte das construções, o Departamento tentou utilizar o método construtivo pré-fabricado. Em outra frente, a aposta recaiu sobre as alternativas penais à prisão, das quais a CGU focou no monitoramento eletrônico. As avaliações da CGU quanto a estas alternativas foram sintetizadas no último subitem deste tópico.

4.4.1. Evolução das obras do PNASP

No segundo semestre de 2016 a CGU executou ação de controle com vistas a identificar a evolução das obras nos últimos meses. O site¹ do Ministério da Justiça apresenta relatórios mensais de evolução das obras do PNASP, a partir de maio de 2015.

Foram analisados sete relatórios com espaço de três meses um do outro, de modo a apresentar o panorama trimestral dos últimos dezoito meses, quais sejam: 07/2015, 10/2015, 01/2016, 04/2016, 07/2016, 10/16 e 01/17.

Quanto às informações aparentemente inconsistentes, o Depen esclareceu que as informações sobre os percentuais de execução de obras são obtidas por meio de consultas mensais via telefone/e-mail junto aos servidores da unidade federativa e Relatórios produzidos pela CAIXA.

Nesse sentido, podem ocorrer eventualmente pequenas divergências nos percentuais. Observa-se ainda que, como os pagamentos são efetuados na medida em que a obra avança, mediante medições aferidas pela CEF, os percentuais registrados tem como base os valores pagos percentualmente da obra e não da execução em si. Desta forma, a redução percentual de algumas obras é consequência de reprogramação financeira, com temos aditivos, que acresce o valor final da obra, fazendo com que o valor já pago seja percentualmente menor do que era anteriormente. O resultado da evolução das obras do PNASP, por Estado, é o que segue:

¹ <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/construcao/construcao-acompanhe-de-perto>

Alagoas

Em Alagoas, a União investiu R\$ 17.820.000,00 em uma obra com capacidade de 603 novas vagas, para a qual a contrapartida do Estado foi de R\$ 150.000,00. Apesar de ser do orçamento de 2008 a construção da Cadeia Pública em Maceió não teve avanços e continua com 0,00% de execução. A situação registrada da obra, desde julho de 2015, é de licitação com edital.

Tabela 7 – Evolução trimestral do PNASP (Alagoas)

Orçamento	Objeto Construção:	Vagas	Execução da obra (%)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2008	Cadeia Pública em Maceió/AL	603	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Amazonas

O Estado do Amazonas aportou R\$ 10.597.077,36, juntamente com o recurso federal de R\$ 12.709.386,00 do orçamento de 2013, para a construção do Centro de Detenção Provisório Masculino de Manaus - CDP II, com capacidade de 571 vagas. A obra teve um avanço considerável no terceiro trimestre de 2015, passando de 47% para 75% de execução. Entretanto, avançou apenas 5% desde então.

Tabela 8 – Evolução trimestral do PNASP (Amazonas)

Orç.	Objeto Construção:	Vagas	Execução da obra (%)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2013	Centro de Detenção Provisório Masculino de Manaus - CDP II	571	47,00	75,00	75,00	75,00	71,95	73,87	80,69

Bahia

A União financiou R\$ 49.770.000,00 para a construção de quatro Centros de Detenção Provisória Masculina, sendo um em Lauro de Freitas, dois em Itabuna e um em Feira de Santana, cada um com capacidade para 388 vagas, totalizando 1.552 vagas. A contrapartida financeira da Bahia foi de R\$ 21.768.932,82. A situação em janeiro de 2017 denota grande inércia na execução, tendo em vista que os projetos, um de 2008 e três de 2013, não chegaram a 0,1% de execução. O projeto de Feira de Santana ainda está em Análise na CEF.

Tabela 9 – Evolução trimestral do PNASP (Bahia)

Orç.	Objeto Construção:	Vagas	Evolução da obra (% de Execução)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2013	Centro de Detenção Provisória Masculina - Lauro de Freitas	388	0,00	0,00	0,00	0,04	0,04	0,04	0,04
2013	Centro de Detenção Provisória Masculina - Itabuna II	388	0,00	0,00	0,00	0,03	0,03	0,03	0,03
2013	Centro de Detenção Provisória Masculina Itabuna I.	388	0,00	0,00	0,00	0,03	0,03	0,03	0,03
2008	Centro de Detenção Provisória Masculino - Feira de Santana	388	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Ceará

A União investiu R\$ 51.825.820,21 e o Ceará R\$ 2.021.054,54 para geração de 1.602 vagas no sistema penitenciário do Estado. As obras de Itaitinga e Aquiraz tiveram avanço considerável nos últimos dezoito meses, com destaque para a primeira, que evoluiu quase 40% no período de julho de 2015 a janeiro de 2017, saltando de 13,60% para 49,42% de execução. Por outro lado, a construção da Cadeia Pública de Horizonte não está avançando, apesar de ter execução próxima de 73%.

Tabela 10 – Evolução trimestral do PNASP (Ceará)

Orç.	Objeto Construção:	Vagas	Evolução da obra (% de Execução)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2012	Cadeia Pública Masculina - Itaitinga/CE	600	13,60	22,95	35,00	39,00	42,09	44,17	49,42
2012	Cadeia Pública Feminina - Aquiraz/CE	502	7,02	15,56	24,00	28,50	30,63	30,63	32,28
2009	Cadeia Pública - Horizonte/CE	500	63,55	64,23	70,00	71,51	72,43	70,38	72,72

Distrito Federal

O Distrito Federal investiu 71.058.694,18 e a União R\$ 89.000.000,00 para a geração de 4.000 vagas. Concluiu a ampliação do Centro de Detenção Provisória do Distrito Federal em janeiro e a ampliação da Penitenciária Feminina do Distrito Federal em julho de 2016, ambos já em operação. Chama-se ainda a atenção para a construção da Cadeia Pública Masculina, no Complexo Penitenciário da Papuda, que evoluiu mais de 40% no período.

A referida obra se destaca por ser a maior do PNASP, com previsão de 3.200 vagas, enquanto as demais obras de todo o Brasil são empreendimentos com capacidade média de aproximadamente 460 vagas.

Tabela 11 – Evolução trimestral do PNASP (Distrito Federal)

Orç.	Objeto	Vagas	Evolução da obra (% de Execução)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2012	Ampliação do Centro de Detenção Provisória do DF	400	75,00	98,00	100,00				
2012	Ampliação da Penitenciária Feminina do DF	400	63,00	80,00	85,00	96,00	100,00		
2013	Construção da Cadeia Pública Masculina – Papuda	3.200	0,00	0,13	3,84	10,20	19,24	31,31	42,97

Espírito Santo

O projeto para construção do Centro de Detenção Provisório de Linhares, única obra do Estado no PNASP, com capacidade para 603 vagas, permaneceu com a licitação suspensa de julho de 2015 a outubro de 2016. Atualmente está em análise na CEF e, portanto, sua construção ainda não começou. O investimento da União é da ordem de R\$ 14.570.003,56 com contrapartida de R\$ 300.000,00 do Estado.

Tabela 12 – Evolução trimestral do PNASP (Espírito Santo)

Orç.	Objeto Construção:	Vagas	Evolução da obra (% de Execução)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2008	Centro de Detenção Provisório de Linhares 2	603	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Goiás

Em Goiás a União contribuiu com R\$ 37.949.000,00, junto aos quais o Estado entrou com R\$ 16.274.951,57, para geração de 1.200 novas vagas. Três das quatro obras do Estado avançaram mais no período: Águas Lindas, Novo Gama e Formosa. O destaque fica para esta última que saiu de 26% para 83% de execução. Por outro lado, a Cadeia Pública de Anápolis, obra mais adiantada de Goiás neste Programa, já tinha mais de 90% construído em julho de 2015. Houve uma reprogramação do projeto, com majoração do valor do empreendimento, o que levou o estágio da obra para 81% em julho de 2016. Atualmente a obra encontra-se em vias de conclusão, com mais de 99% executado.

Tabela 13 – Evolução trimestral do PNASP (Goiás)

Orç.	Objeto Construção:	Vagas	Evolução da obra (% de Execução)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2008	Cadeia Pública em Águas Lindas de Goiás	300	11,05	19,59	33,38	34,67	43,00	45,17	56,46
2008	Cadeia Pública em Formosa	300	26,03	35,96	49,67	52,73	64,00	64,66	83,78
2009	Cadeia Pública em Anápolis	300	92,00	92,00	93,69	93,69	81,00	82,66	99,47
2009	Cadeia Pública em Novo Gama de Goiás	300	30,60	33,46	40,28	41,39	43,00	57,13	57,13

Maranhão

Para a construção da Cadeia Pública Masculina de São Luis Gonzaga, com capacidade de 312 vagas, o Maranhão propôs investir R\$ 1.647.651,74 com aporte de R\$ 7.024.199,50 por parte da União, referente ao Orçamento de 2012. A obra, cuja execução chegou apenas a 10%, permaneceu paralisada no período de julho de 2015 até janeiro de 2017.

Tabela 14 – Evolução trimestral do PNASP (Maranhão)

Orç.	Objeto Construção:	Vagas	Evolução da obra (% de Execução)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2012	Cadeia Pública Masculina de São Luis Gonzaga	312	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00

Minas Gerais

Em Minas Gerais a União destinou, entre os exercícios de 2008 e 2013, R\$ 137.445.448,30 para 15 obras, com capacidade de 5.668 vagas. A contrapartida do Estado seria R\$ 36.363.426,66. Oito das quinze obras estão paralisadas: Uberlândia, Pará de Minas, Lavras, Ubá, Pirapora, Machado, Iturama e Barbacena. Os projetos de Frutal, Sete Lagoas e Esmeraldas não passaram do estágio de análise da Caixa Econômica Federal e foram cancelados. As quatro obras restantes, situadas em Divinópolis, Itajubá, Alfenas e Montes Claros, tiveram evolução no período, com destaque para esta última que avançou mais de 45% nos últimos dezoito meses.

Tabela 15 – Evolução trimestral do PNASP (Minas Gerais)

Orç.	Objeto	Vagas	Evolução da obra (% de Execução)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2012	Ampliação do Presídio Masculino - Divinópolis	306	20,05	20,05	24,42	42,00	44,27	50,47	50,47
2012	Ampliação do Presídio Masculino - Itajubá	306	34,00	34,00	35,83	51,00	54,59	60,56	60,56
2012	Ampliação da Penitenciária Masculina - Alfenas.	306	23,00	23,00	24,33	46,00	51,19	55,63	55,63
2012	Ampliação do Presídio Masculino - Montes Claros	210	23,26	23,26	31,49	47,00	64,82	69,76	69,76
2013	Construção de Presídio Feminino - Uberlândia	407	0,00	0,00	0,44	0,44	0,44	0,44	0,44
2013	Construção de Presídio Masculino - Frutal.	388	0,00	0,00	0,00	(*)			
2013	Construção de Presídio Feminino - Sete Lagoas.	407	0,00	0,00	0,00	(*)			
2013	Construção de Presídio Feminino - Pará de Minas.	407	0,00	0,00	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12
2013	Construção de Presídio Masculino - Lavras.	388	0,00	0,00	0,58	0,58	0,58	0,58	0,58
2013	Construção de Presídio Masculino - Ubá.	388	0,00	0,00	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
2013	Construção de Presídio Masculino - Pirapora.	388	0,00	0,00	0,43	0,43	0,43	0,43	0,43
2013	Construção de Presídio Masculino - Machado.	388	0,00	0,00	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
2013	Construção de Presídio Masculino - Iturama.	388	0,00	0,00	0,68	0,68	0,68	0,68	0,68
2013	Construção de Presídio Masculino - Barbacena.	388	0,00	0,00	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
2008	Construção da Cadeia Pública Masculina - Esmeraldas	603	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	(*)

(*) Cancelada

Mato Grosso do Sul

Em Mato Grosso do Sul a União investiu R\$ 40.605.871,00 do PNASP com o objetivo de construir 1.613 novas vagas no Estado, o qual aportou, como contrapartida, o valor de R\$ 11.823.769,43. São três obras no Complexo Penitenciário da Gameleira, situado na capital Campo Grande. No período analisado a que mais evoluiu foi a construção da Cadeia Pública Masculina “A”, que passou de 16% para 66% em um ano e meio. Por outro lado, a construção da Cadeia Pública Feminina estacionou em 19% desde o terceiro trimestre de 2015 e encontra-se na situação de “Obra Paralisada”. A obra da cadeia pública masculina avançou em ritmo mais lento no período.

Tabela 16 – Evolução trimestral do PNASP (Mato Grosso do Sul)

Orç.	Objeto Construção	Vagas	Evolução da obra (% de Execução)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2013	Cadeia Pública Masculina -Complexo Gameleira "B"	603	1,44	8,70	9,95	10,63	16,76	24,30	29,52
2013	Cadeia Pública Feminina -Complexo Gameleira	407	15,85	19,56	19,79	19,80	19,80	19,80	19,80
2013	Cadeia Pública Masculina -Complexo Gameleira "A"	603	16,86	24,06	34,07	36,67	46,49	54,69	66,90

Mato Grosso

Para o Estado de Mato Grosso a União destinou o valor de R\$ 39.382.310,41 em quatro obras com capacidade para 1.680 vagas no total. O recurso estadual soma R\$ 8.616.821,86. Assim como em outras Unidades da Federação, em Mato Grosso as obras não evoluíram muito. As duas situadas em Várzea Grande, cujo orçamento é de 2008, conseguiram avançar somente no último ano, e mesmo assim, pouco mais de 8%. As outras duas, de Sapezal e Porto Alegre do Norte, foram canceladas.

Tabela 17 – Evolução trimestral do PNASP (Mato Grosso)

Orç.	Objeto	Vagas	Evolução da obra (% de Execução)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2012	Construção da Cadeia Pública Feminina - Porto Alegre do Norte	336	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	(*)	
2012	Construção da Cadeia Pública Feminina - Sapezal	336	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	(*)	
2008	Cadeia Pública em Várzea Grande - Unidade A	672	0,00	0,00	0,00	0,50	2,66	5,94	8,54
2008	Cadeia Pública em Várzea Grande - Unidade B	336	0,00	0,00	0,00	0,52	2,66	5,94	8,54

(*) Cancelada

Pará

A União investiu R\$ 24.097.500,00 no Pará em quatro obras que totalizam 1.425 vagas. A contrapartida do Estado é de R\$ 9.976.957,25. Dessas quatro obras, três são de ampliação de Centros de Recuperação, nos municípios de Tucuruí, Abaetetuba e Paragominas, e estiveram paralisadas nos últimos dezoito meses. A outra obra é a construção da Penitenciária Jovem/Adulto no Município de Santa Izabel, que teve uma evolução entre 7% e 18% no período, cujos relatórios não apresentam dados compatíveis com avanço crescente da construção, o que impede uma aferição mais precisa quanto à sua evolução de fato.

Tabela 18 – Evolução trimestral do PNASP (Pará)

Orç.	Objeto	Vagas	Evolução da obra (% de Execução)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2012	Ampliação do Centro de Recuperação de Tucuruí	210	5,31	5,31	5,31	5,31	5,31	5,31	5,31
2012	Ampliação do Centro de Recuperação de Abaetetuba	306	12,51	12,51	12,51	12,51	12,51	12,51	12,51
2012	Ampliação do Centro de Recuperação de Paragominas	306	8,43	10,84	10,84	10,84	10,84	10,84	10,84
2008	Construção de Penitenciária Jovem/Adulto - Santa Izabel	603	27,00	35,00	35,00	37,00	36,00	45,00	34,00

Paraíba

Para a construção de 572 vagas o Estado da Paraíba investiu R\$ 30.180.857,85. Diferentemente dos outros casos, neste estado a União entrou com um aporte menor, R\$ 17.160.000,00. Os projetos permaneceram “Em análise na CEF” até 2016, tendo evoluído menos que 1% nos dois primeiros trimestres daquele ano. Posteriormente as obras foram paralisadas e por fim distratadas².

Tabela 19 – Evolução trimestral do PNASP (Paraíba)

Orç.	Objeto Construção:	Vagas	Evolução da obra (% de Execução)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2012	Cadeia Pública Feminina de (Bayeux) Solânea	286	0,00	0,00	0,00	0,00	0,57	Distratada	
2012	Cadeia Pública Masculina de (Bayeux) Solânea	286	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	Distratada	

Pernambuco

Em Pernambuco a União investiu R\$ 82.620.000,00 para construção de 2.754 novas vagas em sete obras de Cadeia Pública, todas em Araçoiaba. A contrapartida do Estado foi R\$ 64.466.471,84. Até o primeiro trimestre de 2016 as obras ficaram estacionadas em 1% de execução. Até agora apenas uma obra ultrapassou 5% de execução. O panorama geral demonstra grande atraso nos empreendimentos penitenciários do PNASP no Estado de Pernambuco.

² Obra distratada refere-se ao caso em que o Estado solicita o cancelamento da parceria. Na situação em que a decisão parte da União, refere-se como obra cancelada.

Tabela 20 – Evolução trimestral do PNASP (Pernambuco)

Orç.	Objeto Construção:	Vagas	Evolução da obra (% de Execução)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2012	Cadeia Pública Masculina de Araçoiaba V - PE	388	1,00	1,00	1,00	1,00	1,17	1,17	3,18
2012	Cadeia Pública Masculina de Araçoiaba IV - PE	388	1,00	1,00	1,00	1,00	2,00	2,00	3,77
2012	Cadeia Pública Masculina de Araçoiaba III - PE	388	1,00	1,00	1,00	1,00	2,32	2,32	4,18
2012	Cadeia Pública Masculina de Araçoiaba II - PE	388	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,08
2012	Cadeia Pública Masculina de Araçoiaba I - PE	388	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,44
2012	Cadeia Pública Feminina de Araçoiaba II - PE	407	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	3,43
2012	Cadeia Pública Feminina de Araçoiaba I - PE	407	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	6,34

Piauí

O Estado do Piauí investiu R\$ 150.000,00 na construção de 603 novas vagas, no município de Altos, contando com R\$ 14.850.000,00 de recursos federais. A obra, cujo acordo foi firmado em 2008, apresenta enorme atraso, tendo permanecido com 0% até o primeiro semestre de 2016 e atingido atualmente 8%.

Tabela 21 – Evolução trimestral do PNASP (Piauí)

Orç.	Objeto Construção:	Vagas	Evolução da obra (% de Execução)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2008	Construção de Cadeia Pública em Altos	603	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,20	8,43

Paraná

No período de 2009 a 2012 a União firmou 20 Contratos de Repasse com o Paraná, no valor total de R\$ 131.932.500,00, com contrapartida de R\$ 31.522.413,22 do Estado, em obras de construção e ampliação de um total de 6.670 vagas. Até janeiro de 2017 a metade das 20 obras não atingiu nem 1% de execução, 5 obras ficaram entre 1% e 10% e apenas 5 ultrapassaram a marca de 10% de execução. A única obra que se encontra em execução é a construção da Cadeia Pública Masculina em Campo Mourão, que saiu de 9% em julho de 2015 para 21% em janeiro de 2017. As demais encontram-se na situação de “Obra Paralisada”, o que ocorre, na grande maioria, desde julho de 2015.

Tabela 22 – Evolução trimestral do PNASP (Paraná)

Orç.	Objeto	Vagas	Evolução da obra (% de Execução)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2012	Construção da Cadeia Pública em Ponta Grossa	382	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
2012	Construção de Cadeia Pública Masculina em Campo Mourão	382	9,00	13,89	13,89	14,70	14,79	15,16	21,00
2012	Construção de Semi-Aberto Masculino (CIS) - Campo Mourão	216	10,29	10,29	10,29	10,29	10,29	10,29	10,29
2012	Construção de Cadeia Pública Masculina em Guaíra	382	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
2012	Construção de Semi-Aberto Masculino (CIS) – Guaíra	216	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
2012	Construção de Cadeia Pública Masculina de Foz do Iguaçu	382	1,63	1,63	1,63	1,63	1,63	1,63	1,63
2012	Construção de Semi-aberto Masculino (CIS I) - Foz do Iguaçu	216	3,77	3,77	3,77	3,77	3,77	3,77	3,77
2012	Construção de Semi-Aberto Masculino (CIS II) - Foz do Iguaçu	216	1,52	1,52	1,52	1,52	1,52	1,52	1,52
2012	Construção de Cadeia Pública Masculina de Londrina	382	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
2012	Construção de Semi-Aberto Masculino (CIS) de Londrina	216	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
2012	Ampliação Penitenciária Estadual Masculina de Piraquara I	501	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
2012	Ampliação Casa de Custódia Masculina de Londrina	196	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12
2012	Ampliação Penitenciária Estadual Masculina de Piraquara II	501	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17
2012	Ampliação Penitenciária Estadual Masculina de Foz do Iguaçu	501	0,93	0,93	0,93	0,93	0,93	0,93	0,93
2012	Ampliação Penitenciária Estadual Masculina de Ponta Grossa	334	3,24	3,24	3,24	3,24	3,24	3,24	3,24
2012	Ampliação da Casa de Custódia Masculina de Piraquara	334	9,17	9,17	9,17	9,17	9,17	9,17	9,17
2012	Ampliação Penitenciária Estadual Masculina de Cascavel	334	13,03	13,03	13,03	13,03	13,03	13,03	13,03
2012	Ampliação Penitenciária Estadual Feminina de Piraquara	381	0,54	0,54	0,54	0,54	0,54	0,54	0,54
2009	Construção de Cadeia Pública Jovens/Adultos em Piraquara	382	16,57	16,57	16,57	16,57	16,57	16,57	16,57
2009	Construção de Semi-aberto Masculino (CIS) de Piraquara	216	10,01	10,01	10,01	10,01	10,01	10,01	10,01

Rio de Janeiro

No Rio de Janeiro o investimento da União foi de R\$ 34.470.000,00 para geração de 1.163 novas vagas. O Estado contribuiu com R\$ 12.357.983,85. Entretanto, até julho de 2016, as obras não iniciaram, apesar dos projetos terem de quatro a oito anos. A obra de Bangu foi cancelada e a de Magé foi distratada.

Tabela 23 – Evolução trimestral do PNASP (Rio de Janeiro)

Orç.	Objeto Construção:	Vagas	Evolução da obra (% de Execução)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2012	Cadeia Pública Feminina de Magé/RJ	659	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	(**)	
2008	Cadeia Pública Jovem Adulto em Gericinó / Bangu / RJ	504	0,00	0,00	0,00	0,00	(*)		

(*) Cancelada / (**) Distratada

Rio Grande do Norte

Para a construção da Cadeia Pública Masculina no município de Ceará-Mirim, com capacidade para 603 vagas, a União investiu R\$ 14.745.048,09 e o Rio Grande do Norte R\$ 1.638.338,67. O projeto, de 2013, praticamente não teve execução até julho de 2015, com 2%. A partir de então a obra evoluiu, atingindo 35% em janeiro de 2017.

Tabela 24 – Evolução trimestral do PNASP (Rio Grande do Norte)

Orç.	Objeto Construção:	Vagas	Evolução da obra (% de Execução)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2013	Cadeia Pública Masculina no município de Ceará-Mirim.	603	2,15	3,00	25,00	25,00	27,80	29,23	35,85

Rondônia

Em Rondônia os investimentos para construção de 991 vagas foram de R\$ 32.274.553,78 federais e R\$ 1.103.323,33 estaduais. Até 2016 a evolução dos projetos, um de 2008 e outro de 2012, foi muito lenta. No último ano as obras evoluíram mais, sendo que a construção da Cadeia Pública de Jaru atingiu 25% e a de Porto Velho 33%.

Tabela 25 – Evolução trimestral do PNASP (Rondônia)

Orç.	Objeto Construção:	Vagas	Evolução da obra (% de Execução)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2012	Cadeia Pública Masculina de Jaru	388	4,40	4,40	4,40	8,78	8,78	17,98	25,16
2008	Cadeia Pública Masculina de Porto Velho	603	0,00	0,00	2,70	4,24	8,77	27,42	33,33

Rio Grande do Sul

O Estado do Rio Grande do Sul contou com R\$ 45.270.000,00 do orçamento federal para construção de 1.246 vagas em quatro obras, para as quais investiu R\$ 26.456.984,48 do próprio orçamento. O projeto da Cadeia Pública Feminina de Passo Fundo, de 2012, ainda está em análise na Caixa Econômica Federal. O projeto da Cadeia Pública Masculina de Rio Grande, remanescente de 2008, de um programa anterior ao PNASP, não passou do estágio de análise na CEF e foi cancelado. A Cadeia de Alegrete passou os últimos dezoito meses no estágio de “Licitação, com edital”. Por fim, a construção da Cadeia Pública Feminina de Rio Grande, única obra iniciada, não chegou a 3% e encontra-se paralisada desde outubro de 2015.

Tabela 26 – Evolução trimestral do PNASP (Rio Grande do Sul)

Orç.	Objeto Construção:	Vagas	Evolução da obra (% de Execução)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2012	Cadeia Pública Masculino de Alegrete/RS	286	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2012	Cadeia Pública Feminina de Rio Grande/RS	286	0,67	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50
2012	Cadeia Pública Feminina de Passo Fundo/RS	286	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2008	Cadeia Pública Masculina de Rio Grande (OGU)	388	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	(*)

(*) Cancelada

Santa Catarina

O Estado de Santa Catarina investiu R\$ 17.966.842,76 para construção de 858 novas vagas no sistema penitenciário. Para isso contou com R\$ 25.740.000,00 de recursos da União. As três obras do Estado apresentaram evolução considerável no último ano, com destaque para a Cadeia de Chapecó que saiu de 16% em julho de 2015 para 85% em julho de 2016.

Tabela 27 – Evolução trimestral do PNASP (Santa Catarina)

Orç.	Objeto Construção:	Vagas	Evolução da obra (% de Execução)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2012	Penitenciária Feminina de Itajaí	286	25,00	31,00	38,30	42,00	56,00	62,00	56,72
2012	Cadeia Pública Feminina de Chapecó	286	16,00	68,00	68,00	70,00	85,00	89,00	41,15
2013	Presídio Feminino de Joinville	286	0,00	0,90	0,90	3,00	14,00	21,00	26,41

Sergipe

A Construção da Cadeia Pública Masculina de Areia Branca, com capacidade para 390 vagas, foi a única obra do PNASP em Sergipe. Os investimentos da União neste empreendimento foram de R\$ 14.850.000,00, com contrapartida de R\$ 150.000,00 do Estado. A obra, que tinha atingido 85% de execução em julho de 2015, foi concluída em agosto de 2016.

Tabela 28 – Evolução trimestral do PNASP (Sergipe)

Orç.	Objeto Construção:	Vagas	Evolução da obra (% de Execução)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2009	Construção da Cadeia Pública Masculina de Areia Branca/SE	390	85,00	95,11	95,11	96,69	96,69	(*)	

(*) Concluída

São Paulo

Para a construção de 8.448 novas vagas o Estado de São Paulo investiu R\$ 276.110.214,40 e contou com um aporte federal de R\$ 236.363.456,56. Em julho de 2015 todas as onze obras estavam no início e, passados um ano e meio, nota-se evolução em todas elas. Merecem destaque as construções dos Centros de Detenção Provisória de Caiuá e de Santa Cruz da Conceição, na faixa dos 70% concluídos, e as obras de Álvaro de Carvalho, Nova Independência, Aguai, Registro e Paulo de Faria, que ultrapassaram 50%.

Tabela 29 – Evolução trimestral do PNASP (São Paulo)

Orç.	Objeto Construção:	Vagas	Evolução da obra (% de Execução)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2013	Centro de Detenção Provisória de Pacaembu II	768	1,62	5,00	6,50	16,50	22,50	36,00	42,00
2013	Centro de Detenção Provisória de Pacaembu I	768	1,49	5,00	6,50	16,50	22,50	36,00	47,00
2013	Centro de Detenção Provisória de Álvaro de Carvalho	768	2,57	5,64	14,00	21,00	28,00	41,00	54,66
2013	Centro de Detenção Provisória de Nova Independência	768	2,31	9,55	20,00	27,50	37,00	49,50	58,20
2013	Centro de Detenção Provisória de Santa Cruz da Conceição	768	4,99	5,59	25,00	31,00	35,00	58,00	70,00
2013	Centro de Detenção Provisória de Aguaí	768	0,00	0,60	14,50	25,00	35,00	48,00	53,50
2013	Centro de Detenção Provisória de Registro	768	2,26	10,00	22,00	30,00	38,00	50,00	55,00
2013	Centro de Detenção Provisória Masculino de Caiuá	768	1,61	10,32	30,00	38,50	42,50	61,40	67,40
2013	Centro de Detenção Provisória de Gália I	768	0,89	4,10	7,50	10,00	13,00	25,00	31,20
2013	Centro de Detenção Provisória de Gália II	768	0,89	4,10	7,50	10,00	13,00	25,00	31,20
2013	Centro de Detenção Provisória de Paulo de Faria	768	2,78	11,00	22,50	27,50	34,00	49,00	57,00

Tocantins

Em Tocantins a União investiu R\$ 22.836.845,19 para construção do Complexo Prisional Aparecida do Rio Negro, de 603 vagas. A contrapartida do Estado foi de R\$ 230.675,20. Apesar do Contrato de Repasse ser de 2009 a obra ainda não foi iniciada.

Tabela 30 – Evolução trimestral do PNASP (Tocantins)

Orç.	Objeto Construção:	Vagas	Evolução da obra (% de Execução)						
			07/15	10/15	01/16	04/16	07/16	10/16	01/17
2009	Complexo Prisional Aparecida do Rio Negro (Serra do Carmo)	603	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Providências

Tendo em vista o panorama de expressivos atrasos das obras, e com o objetivo de identificar o futuro previsto para o PNASP, solicitou-se ao Depen, em novembro de 2016, que informasse quais as medidas pretendia adotar em relação:

- às obras paralisadas do PNASP, situação bastante crítica, principalmente no Paraná, com 19 obras nesta situação, lembrando que a maioria teve baixíssima execução até aquele momento;
- às quatro obras que ainda estavam em análise na CEF, sendo que três delas são de 2008, e não haviam iniciado a execução, quais sejam: Feira de Santana/BA; Esmeraldas/MG; Passo Fundo/RS e Rio Grande/RS;
- às obras cuja licitação ainda não havia sido concluída; e
- às demais obras atrasadas, com execução próxima de 0,00%.

Quanto às obras paralisadas (item 01), o DEPEN informou que várias providências estão sendo tomadas, citando duas reuniões realizadas em Curitiba, junto aos gestores paranaenses, em fevereiro de 2015 e abril de 2016, para avaliar a situação das vinte obras vigentes naquele Estado.

Como resultado o Estado do Paraná apresentou um cronograma de retomada e conclusão das obras, contudo, até o presente momento, a situação daquelas obras ainda permanece inalterada. Para os demais Estados o DEPEN pretende adotar a mesma providência, ou seja, reunir-se com os responsáveis com o fim de viabilizar o reinício dos projetos.

Em relação às obras que estavam em análise na CEF (item 2) e àquelas cuja licitação não foi concluída (item 3), o DEPEN informou que, devido à falta de início de obras até aquele momento, estava em avaliação a continuidade ou não dos instrumentos considerados críticos, com 0% de execução.

Pelo relatório de janeiro de 2017 verificou-se que as obras de Esmeraldas/MG e Rio Grande/RS foram canceladas. Por sua vez, a obra de Linhares, que estava com licitação suspensa, atualmente encontra-se em análise na CEF, enquanto a obra de Sapezal/MT, que estava com licitação concluída, foi cancelada. Por fim, a obra de Magé, que estava no estágio de licitação, com edital, foi distratada.

Para as demais obras atrasadas (item 4), que já tiveram início, mas estão próximo de 0% de execução, o Órgão informou que avaliará a realização de reunião com as unidades da federação, visando à conclusão dessas obras o mais breve possível. Contudo, cabe lembrar que estas obras estão mais próximas do início do que de sua conclusão.

4.4.2 Razões que tem levado a uma demora excessiva na execução das obras.

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

Inicialmente, buscou-se identificar nos dados obtidos se o baixo percentual de execução dos contratos era decorrente de atraso vinculado à atividade específica ou resultado de múltiplos problemas no fluxo de atividades previstas.

No que tange a fase inicial de seleção e assinatura dos contratos de repasse, regra geral, não se observou maiores impeditivos à sua celebração, uma vez que a possibilidade de previsão de cláusulas suspensivas permite postergar o cumprimento de questões relacionadas à titularidade do terreno, ao efetivo licenciamento ambiental das áreas e ao desenvolvimento do projeto de engenharia.

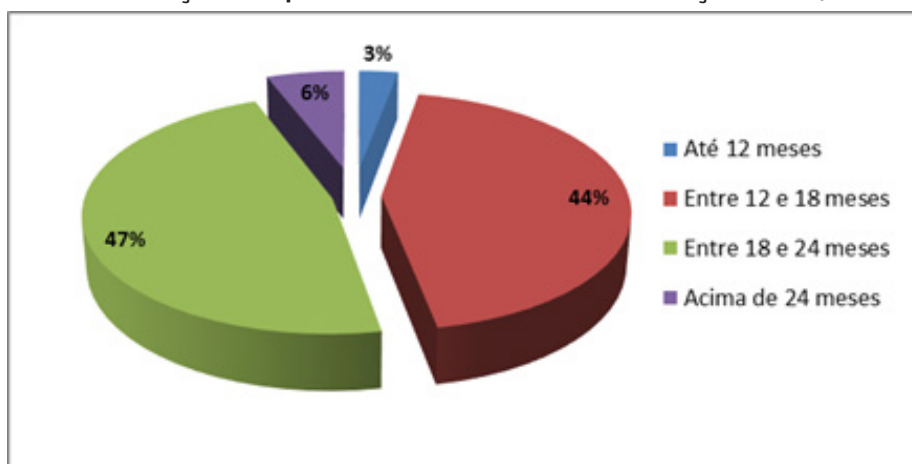
De acordo com o levantamento de informações, todos os 54 contratos analisados foram assinados com cláusula suspensiva. Todavia, a partir de uma análise ampliada dos problemas relatados pelos entes consultados, restou evidenciado que os estados beneficiários do PNASP enfrentam enormes dificuldades quanto ao desenvolvimento dos projetos de engenharia complementares e ao efetivo cumprimento das adequações cabíveis dos projetos de referência, assim como em dispor de terrenos que atendam a todos os requisitos necessários para implantação das unidades prisionais.

De certo modo, a medida dessa dificuldade pode ser expressa pelo prazo decorrido entre as etapas de assinatura do contrato e autorização para início da obra (AIO), expedida pela Caixa e que ocorre após homologação do processo licitatório.

Para o total de 54 contratos analisados em março de 2016, 34 tiveram a autorização de início de obra emitida pela Caixa, sendo que os demais, 20 contratos, ainda se encontravam pendentes de autorização.

Assim, a análise daqueles autorizados indica que o prazo médio observado entre a assinatura do contrato e a autorização de início foi de 603 dias (20 meses). O gráfico 4 apresenta a distribuição desse prazo em faixas de tempo (meses) para os 34 contratos autorizados.

Gráfico 4- Distribuição dos prazos entre assinatura/autorização obra (34 contratos)



No intuito de se avaliar a razoabilidade desses prazos, são apresentados os dados disponibilizados pela Caixa em seminário institucional ocorrido nesta Controladoria, no ano de 2015³. Segundo o histórico de operações da Caixa, a duração média entre as etapas de contratação e autorização de início das obras descentralizadas com recursos do OGU é de 426,3 dias (14,2 meses).

Essa duração é praticamente 2/3 do tempo médio observado nas obras PNASP objeto do presente relatório. O Quadro 2 apresenta as durações típicas obtidas nos contratos geridos pela Caixa.

Segundo o fluxo das operações de repasse (gráfico 2), a etapa entre a assinatura do contrato e a autorização de início abrange a análise do projeto de engenharia, a retirada das cláusulas suspensivas e a aprovação do processo licitatório realizado pelo estado, este último em especial no que se refere à análise da adequabilidade da planilha contratual aos preços SINAPI.

Tabela 31- Distribuição da Amostra por Estados (reprodução Caixa)

ETAPA	Média de Dias/Etapa	Média de Dias/Etapa Acumul	Média de Anos/Etapa Acumul
Seleção/Empenho	29,8	29,8	0,1
Empenho/Contratação	48,7	78,5	0,2
Contratação/Ret. Suspensiva	236,3	314,8	0,9
Ret. Suspensiva/Inicio Obra	190,0	504,8	1,4
Inicio Obra/PCF SIAFI	927,6	1.432,4	4,0
TOTAL	1.432,4	1.432,4	4,0

Fonte: Seminário “Descentralização de Recursos para Contratação de Obras Públicas - Oportunidades de Melhoria”³

³ Seminário “Descentralização de Recursos para Contratação de Obras Públicas - Oportunidades de Melhoria”, realizado em 17/09/2015, com a participação da Caixa, Depen-MJ, Min. Cidades, Min. Saúde, FNDE-MEC, Min. Planejamento.

No caso do PNASP, é sabido que o Depen-MJ disponibilizou projetos de referência de engenharia, em razão, principalmente, das dificuldades enfrentadas pelas Unidades da Federação (UF) em elaborar projetos que atendessem os requisitos definidos na Resolução CNPCP 9/2011. Nessa sistemática, cabe aos estados:

- a realização do estudo de sondagem geológica e geotécnica;
- levantamento planialtimétrico do terreno;
- projeto de terraplenagem;
- projeto de implantação;
- projeto de fundação;
- adequação dos projetos do Depen-MJ quanto às particularidades do terreno (instalações pluviais, instalações elétricas e disposição final de efluentes) e da legislação local (sistema de prevenção e combate a incêndio); e
- adequação e atualização do orçamento, com inclusão dos serviços de administração local, terraplenagem, fundação e destino final do esgoto, conforme composições de custos unitários apresentados no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi e/ou em obediência à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Os itens que não constam do orçamento padrão do Depen-MJ deverão ser custeados com recursos do Estado, a título de contrapartida.

Em outras palavras, tornou-se atribuição dos estados a elaboração de somente parte do projeto básico, visto que os projetos arquitetônicos, estruturais e instalações (elétrica, hidráulica, SPDA, incêndio, etc.) constituíam os projetos de referência disponibilizados pelo Depen-MJ.

Assim, era de se esperar, pelo menos em tese, que o tempo para desenvolvimento dos projetos complementares houvesse de ser reduzido. Salienta-se que, segundo o art. 37, § 3, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, o prazo para apresentação do projeto básico poderá ser de até 18 meses.

Dessa forma, pode-se concluir que o prazo médio entre a assinatura do contrato e a autorização para início da obra nos contratos analisados no presente trabalho tem se mostrado elevado mesmo em relação aos dados históricos da Caixa.

Ressalta-se que a média histórica utilizada contempla contratos de repasse celebrados com pequenas municipalidades, as quais, via de regra, possuem uma estrutura precária de engenharia e que implicam maior tempo com revisões para aprovação pela Caixa. A contrário sensu, pela estrutura nos estados, esperava-se prazos menores que a média (14,2 meses).

A Unidade apresentou, por meio do Ofício nº 247/2016/GAB DEPEN/DEPEN-MJ, as seguintes considerações:

“entendemos relevante consignar que o lançamento do PNASP ocorreu simultâneo ao lançamento da Resolução 09/2011 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, sobre arquitetura prisional, que demandou o ano de 2012 e alguns meses de 2013, para pactuação e ajustes dos projetos, implicando no aumento do valor final dos empreendimentos. Outros dois fatores que influenciaram na constatação do tempo superior a 600 dias foram os projetos referência do Depen serem disponibilizados apenas no segundo semestre de 2013, uma vez não estavam conclusos quando do lançamento do programa; e uma avaliação técnica conduzida pelo Depen entre 2012 e 2013 sobre utilização de determinada tecnologia construtiva pré-fabricadas nos contratos do PNASP, resultando na manifestação do órgão pela não aceitabilidade.”

Problemas identificados nos contratos de repasse

O fato de existir um elevado lapso temporal entre a assinatura do contrato e a autorização para o início da obra motivou a necessidade de um olhar mais detalhado nas informações repassadas pela Caixa, estados e construtores, obtidas por meio dos formulários de pesquisa.

Para esse fim, a partir dos relatos dos entes federados, da Caixa e das empresas contratadas foi construído um glossário dos problemas identificados, buscando elencar para cada contrato de repasse o maior número possível de entraves que estariam implicando retardamento da execução e comprometimento do cronograma.

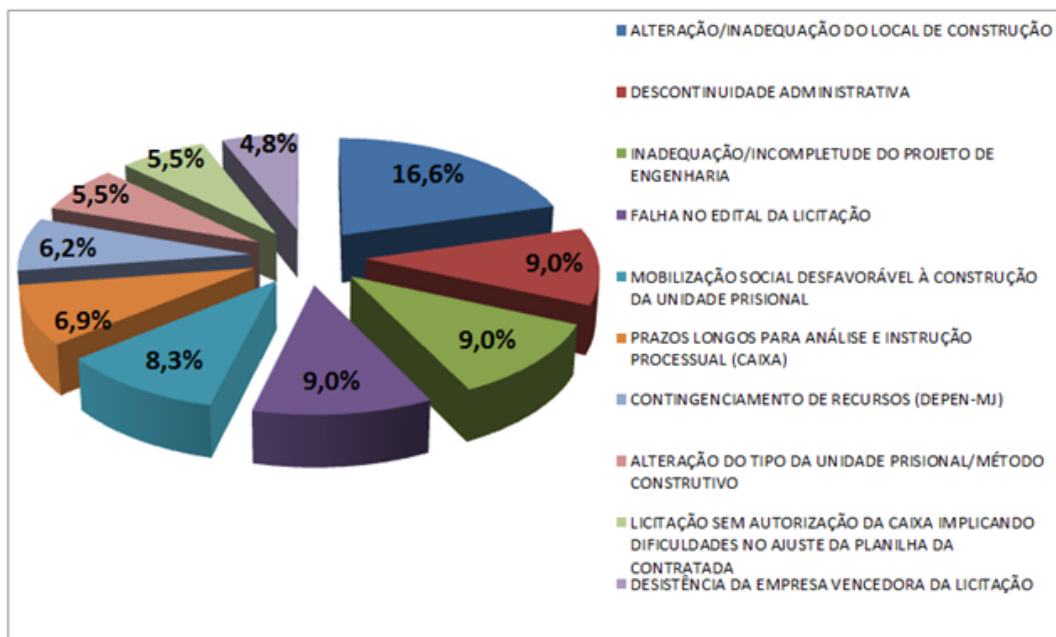
Buscou-se traçar um quadro geral das situações verificadas, identificando-se os entraves/problemas mais frequentes e relevantes. Na Tabela 4, estão relacionados os problemas apontados e respectivas incidências nos 54 contratos de repasse, bem como, no Gráfico 5, é plotado o percentual dos 10 problemas mais recorrentes.

Cabe ressaltar que já era esperada a não identificação de número significativo de problemas relacionados diretamente à atuação das empresas de engenharia contratadas em vista do baixo estágio de execução das obras.

Tabela 4 - Relação dos entraves/problemas identificados nos contratos de repasse e incidências

Nº	Entrave / problema	Quantidade de ocorrências
1	Alteração/inadequação do local de construção	24
2	Descontinuidade administrativa	13
3	Inadequação/incompletude do projeto de engenharia	13
4	Falha no edital da licitação	13
5	Mobilização social desfavorável à construção da unidade prisional	12
6	Prazos longos para análise e instrução processual (Caixa)	10
7	Contingenciamento de recursos (Depen-MJ)	9
8	Alteração do tipo da unidade prisional/método construtivo	8
9	Licitação sem autorização da caixa implicando dificuldades no ajuste da planilha da contratada	8
10	Desistência da empresa vencedora da licitação	7
11	Titularidade de terreno	5
12	Necessidade de ajustes na planilha orçamentária da contratada	5
13	Licitação sem sucesso	4
14	Contingenciamento de recursos (Estado)	3
15	Limitação de equipe técnica da caixa e do estado	3
16	Divergência entre procedimentos para pagamentos dos serviços (Estado x Caixa)	3
17	Licenciamento ambiental	2
18	Alteração de legislação frequente	1
19	Ausência de legislação específica para aprovação de projetos prisionais nas prefeituras	1
20	Exigências excessivas da Caixa e Depen-MJ	1
	Total geral	145

Gráfico 5- Distribuição dos 10 principais problemas por contrato de repasse



Para melhor didática da exposição, passa-se a transcorrer sobre alguns dos principais problemas identificados.

I - Alteração / Inadequação do Local de Construção (24 Ocorrências)

Um dos problemas mais recorrentes diz respeito à questão do local de construção (terreno) das unidades prisionais. Foram observados casos em que o terreno fornecido pelo estado não se adequava ao projeto do Depen-MJ, por demandar um volume de terraplanagem não considerado no projeto licitado e que acresceria os custos iniciais.

Em outros casos, foram mencionadas dificuldades de realização de obras de acesso e transporte rodoviário, ausência de fornecimento de sistemas de água e esgoto, litígios judiciais das propriedades, dentre outros.

No caso da construção da Cadeia Pública Masculina de Frutal, em Minas Gerais, unidade com previsão para 388 vagas (contrato de repasse nº 1010514-84), é relatada uma situação típica de inadequação do terreno por elevação dos custos de terraplanagem. O estado de Minas Gerais informou que:

“[...] inicialmente a cidade escolhida para receber a unidade prisional seria Manhuaçu, porém, o município apresentou um terreno que não seria adequado para a implantação da unidade em virtude do elevado custo para a movimentação de terra. Com isso, o Estado buscou uma alternativa e a unidade foi transferida para o município de Frutal. Diante desta mudança, um novo processo licitatório de projeto foi realizado.”

Vale mencionar que essa obra não chegou a ser iniciada e acabou cancelada.

Em alguns contratos, se observaram problemas em relação à questão fundiária e titularidade dos terrenos. Esse foi o caso da construção da Cadeia Pública de Várzea Grande/MT (contrato de repasse nº 0275108-94). Foi relatado pelo estado que:

“[...] problemas na liberação do terreno destinado a edificação da Unidade Penal por litígio na área destinada à construção. Após a propositura da medida judicial pela PGE foi possível a liberação do terreno. Entretanto, em 08.10.2015 foi publicada a paralisação da obra tendo vista o aguardo da conclusão do certame licitatório cujo objeto era a terraplanagem da área a ser construída”.

Em outra situação, caso da Construção da Cadeia Pública Feminina em Joinville/SC para 286 vagas (contrato de repasse nº 1005657-48), o processo licitatório já se encontrava aprovado, isso em maio de 2015, contudo, permanecia pendente a licença ambiental para autorização do início das obras.

A Caixa chegou até a autorizar o início das obras quando do recebimento das últimas pendências ambientais em 25.08.2015, conforme relato. Todavia, foi informado mais adiante que:

“de acordo com justificativa da Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania, houve necessidade de alteração da locação da obra para obtenção de Licenciamento Ambiental. Foi necessária a alteração da locação inicialmente projetada, visto que a anteriormente definida demandaria maior supressão de vegetação. Assim, foi necessária a nova sondagem do terreno, bem como a elaboração de novos projetos de terraplanagem e fundações”.

Cumpre dizer que não há exigências do Depen-MJ em relação à qualidade dos terrenos para implantação das obras, apenas em relação à titularidade dos imóveis.

Com efeito, de acordo com o anexo à Portaria Depen-MJ nº 522, de 22.11.2011, a documentação exigida dos convenientes atinentes ao terreno da obra consiste em:

- documentação de posse do imóvel (escritura pública registrada no cartório de imóveis ou termo de imissão de posse em caso de imóveis desapropriados);
- memorial descritivo do terreno; e
- relatório fotográfico do terreno.

Ou seja, não há nenhuma exigência do Depen-MJ em relação ao relevo do terreno, a exemplo de exigir a apresentação de um levantamento cadastral, resultando em que os estados convenientes possam apresentar terrenos de relevo acidentado para a construção das obras.

Ademais, relatos de pendências associadas à implantação dos sistemas de esgoto e abastecimento de água são recorrentes. Um exemplo é o caso da Construção da Penitenciária Masculina Jovem/Adulto de Linhares/ES (contrato de repasse nº 0282237-96). Nessa mesma linha se enquadram todos os 11 contratos de repasse do estado de São Paulo, para os quais foram informadas dificuldades em solucionar questões de acesso (rodoviário) e implantação do sistema de esgotamento.

É interessante mencionar que dos 24 contratos em que se reportou esse problema, 6 deles não apresentavam data de autorização de início das obras naquele momento (mês/ano). Nos demais, o tempo médio entre a assinatura do contrato e autorização para início da obra ficou em 609 dias. Essa observação vem a reforçar que a questão do local de implantação das unidades prisionais é crítica no fluxo e impacta sobremaneira o cronograma de implantação das unidades prisionais inseridas no PNASP.

II - Descontinuidade Administrativa (13 Ocorrências)

Mostraram-se recorrentes as situações em que houve sub-rogação dos contratos de repasse devido a mudanças nas estruturas administrativas dos estados. Em geral, as atividades relativas à administração do sistema penitenciário foram transferidas de uma determinada secretaria de estado para outras unidades. Isso também impactou na continuidade da gestão dos contratos de repasse e das obras.

Nos formulários analisados, há indícios de que tais mudanças foram resultado da eleição de novos gestores municipais e estaduais.

É o caso da Construção da Cadeia Pública Feminina de Uberlândia/MG, 407 vagas (contrato de repasse nº 1010513-69) em que se relataram atrasos no cronograma devido a mudanças administrativas estaduais.

“Após as eleições de 2014 que determinaram mudanças administrativas, inclusive a alteração de grande parte da equipe gerencial e operacional do Estado envolvida no empreendimento, foram necessárias soluções de continuidade para a retomada das ações destinadas ao prosseguimento das operações”.

Essas mesmas mudanças também impactaram outros contratos de repasse no estado de Minas Gerais.

No estado do Paraná, também se reportaram problemas devido à sub-rogação de contratos a outras secretarias estaduais. Citam-se o caso da construção da Cadeia Pública de Jovens Adultos de Piraquara e do Centro de Integração Social de Piraquara (contrato de repasse nº 286354-10), da Cadeia Pública de Londrina e Centro de Integração Social de Londrina (contrato de repasse nº 395339-23).

III - Inadequação / Incompletude do Projeto de Engenharia (13 Ocorrências)

Esse item se refere aos problemas decorrentes da necessidade de alterações, adequações e correções dos projetos de engenharia, muitas vezes ocorridas já no início das obras. Enquadram-se nessa tipologia de problema tanto os projetos complementares desenvolvidos pelos estados como os próprios projetos de referência do Depen-MJ, para os quais se chegou a relatar a existência de falhas intrínsecas.

Em outras situações, observaram-se dificuldades decorrentes da ausência de adequação desses projetos fornecidos pelo Depen-MJ no que tange às particularidades do terreno (instalações pluviais, instalações elétricas e disposição final de efluentes) e da legislação local (sistema de prevenção e combate a incêndio).

Em geral, as falhas de projeto foram relatadas pelos construtores ou pela Caixa em razão da necessidade de análise de replanilhamentos oriundos de tais deficiências.

No caso da construção da Cadeia Pública de Foz do Iguaçu, CIS Foz do Iguaçu I e CIS Foz do Iguaçu II, no estado do Paraná (contrato de repasse nº 395338-19), o próprio estado relatou que:

“a Ordem de Serviço foi emitida logo após a homologação do processo licitatório. Porém, após o início dos serviços no canteiro de obra, surgiram alguns imprevistos no que diz respeito aos elementos estruturais de fundação, níveis de implantação da obra, diferenças de quantitativos de vários serviços, entre outros, tornando impeditiva a continuidade dos serviços, sem antes corrigir/adequar as informações relativas aos elementos técnicos”.

Essas obras se encontram com o status “paralisada”.

Falhas no projeto de referência do Depen-MJ foram apontadas nos contratos de construção dos Centros de Detenção Provisória Masculino do Município de Itabuna I e II (contratos de repasse nº 1010475-48 e 1010476-64). Nesse caso, o relato foi dado pela Caixa:

“[...] no entendimento da CAIXA o principal motivo para o atraso na execução das obras está relacionado à mudança de localidade prevista para execução do Centro de Detenção Provisória e a indefinições do projeto, pois, no entendimento do Conveniente o projeto referência do Depen-MJ para estrutura, SPDA (Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas) e combate a incêndio estavam inadequados tecnicamente. Além disso, o projeto estrutural não forneceu as informações necessárias para elaboração do projeto de fundações”.

Há casos emblemáticos em que as falhas de projeto desencadearam rescisão contratual. Trata-se do caso de dois contratos de repasse do estado do Paraná: Cadeia Pública de Londrina / Centro de Integração Social de Londrina (contrato de repasse nº 395339-23) e Cadeia Pública de Guaíra / Centro de Integração Social de Guaíra (contrato de repasse nº 395340-52).

De acordo com a Caixa, houve “necessidade de alteração nos projetos, principalmente relacionados à tipificação das estacas das fundações, o que resultou inicialmente na suspensão dos contratos entre a Paraná Edificações e a empresa Nicol – Nakazima Incorporadora e Construtora Ltda. e posteriormente na rescisão contratual”. Esse foi o relato para o contrato da cadeia pública de Londrina.

IV - Falha no Edital de Licitação (13 Ocorrências)

Nos contratos de repasse do estado de São Paulo, 11 casos, houve falhas relativas aos editais de licitação, o que resultou na atuação do Tribunal de Contas do estado. Os investimentos envolvidos são da ordem de mais de R\$ 500 milhões, e as correções nos editais acarretaram em posteriores republicações e reabertura de prazo para o oferecimento de proposta.

Também em dois contratos de repasse do Rio de Janeiro houve falhas nos editais, que motivaram atuação do Tribunal de Contas. São os casos da Construção de Penitenciária para Jovem Adulto em Gericinó / Bangu (contrato de repasse nº 0264733-21) e a construção da Cadeia Pública Feminina em Magé (contrato de repasse nº 0395337-05). Segundo o Estado “após aprovação pela CEF foi dado início ao procedimento licitatório, sendo o edital submetido à aprovação do TCE/RJ, que suspendeu a realização do certame e determinou alterações no orçamento”.

V - Mobilização Social Desfavorável à Construção da Unidade Prisional (12 Ocorrências)

Como sabido, a instalação de uma cadeia pública ou penitenciária, não raro, causa mal estar social na comunidade da região receptora pela falta de esclarecimento sobre o potencial de indução da economia local que a implantação de uma unidade prisional pode gerar em uma pequena comunidade. A discussão dos motivos que fundamentam esse comportamento social não é o foco desse trabalho de auditoria, porém é interessante frisar que essa resistência da população acaba sendo mais um fator que afeta de forma direta ou indireta o cronograma de implantação das obras.

Esse problema foi observado no estado de São Paulo que, apesar de já possuir um grande número de instalações prisionais, a população dos municípios receptores dessas instalações, executadas via PNASP, se mostrou resistente à sua implantação. Em todos os II contratos, houve o seguinte relato por parte do estado: “a responsável apontou os seguintes motivos para atraso na conclusão do processo licitatório: (..) resistência da população que se materializou na tentativa de impugnações de editais e denúncias junto a Órgãos fiscalizadores de aspectos ambientais.”

Neste contexto, cabe aqui ressaltar o exemplo do município de São Cristóvão do Sul/SC que, ao disponibilizar espaço físico para instalação de empresas que quisessem se instalar na penitenciária para utilizar o trabalho dos detentos, permitiu um ciclo de ganhos não apenas para os empresários, mas para o próprio município em termos de impostos e movimentação da própria economia local e, principalmente para o apenado, que passa a receber um salário que permite que ajude sua família e adquira bens de uso pessoal, além do aprendizado de uma nova profissão.

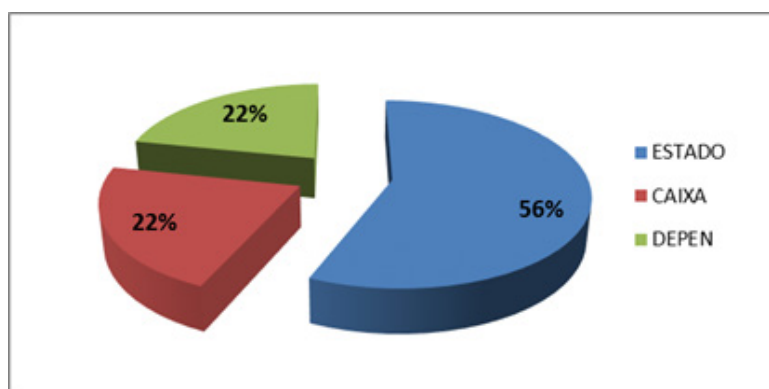
Essas informações foram o destaque da apresentação realizada pela Prefeita do município durante sua apresentação no II Seminário de Engenharia e Arquitetura Penal, realizado em dezembro de 2015.

Repartição das responsabilidades

Do rol de problemas expostos na Tabela 4, ficou evidente que os estados da Federação são mais frequentemente os responsáveis por esses entraves. Diante dessa constatação, mostrou-se pertinente um enquadramento dos problemas pelos entes partícipes, quais sejam: estados, Caixa e Depen-MJ.

O Gráfico 6 ilustra essa repartição, na qual se observa que os estados ficam com a parcela de 56% dos problemas enquanto a Caixa e o Depen-MJ totalizam 22% cada um. Não foram associados problemas aos construtores pelo baixo índice de execução das obras objeto da amostra, conforme já mencionado.

Gráfico 6 - Distribuição dos problemas por responsáveis



Distribuição dos problemas por região

Considerando a amostra de estudo de 54 contratos de repasse, a região sudeste concentra 46% dos investimentos do PNASP, da ordem de R\$ 745 milhões. Essa maior alocação de recursos financeiros (Gráfico 7) também é acompanhada pela maior incidência dos problemas identificados nos contratos da amostra, conforme se verifica a partir do Gráfico 8.

Gráfico 7 - Distribuição regional das obras selecionadas

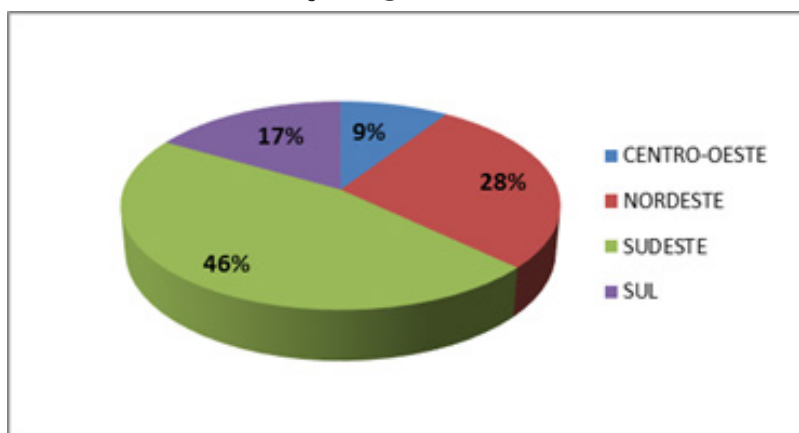
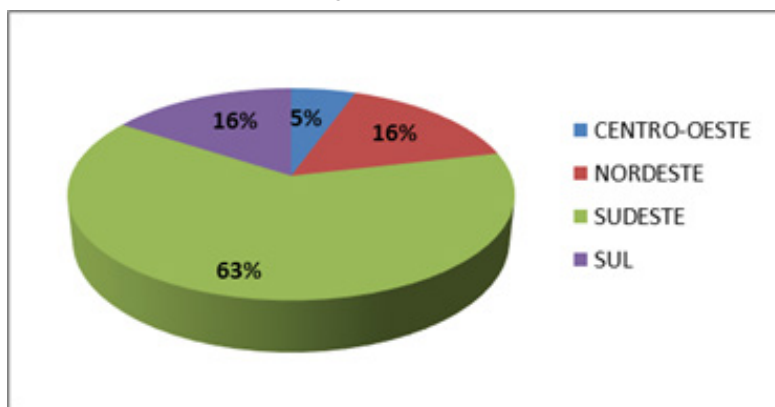


Gráfico 8 - Distribuição dos problemas por região



Custos médios por vaga por unidade da federação

A Portaria Depen-MJ nº 522/2011 define em seu art.6º que o Governo Federal financiará, no máximo, R\$ 30.000,00 por vaga construída e R\$ 11.250 por vaga ampliada. Os repasses às Unidades da Federação são feitos com base em valores estimados por vaga gerada.

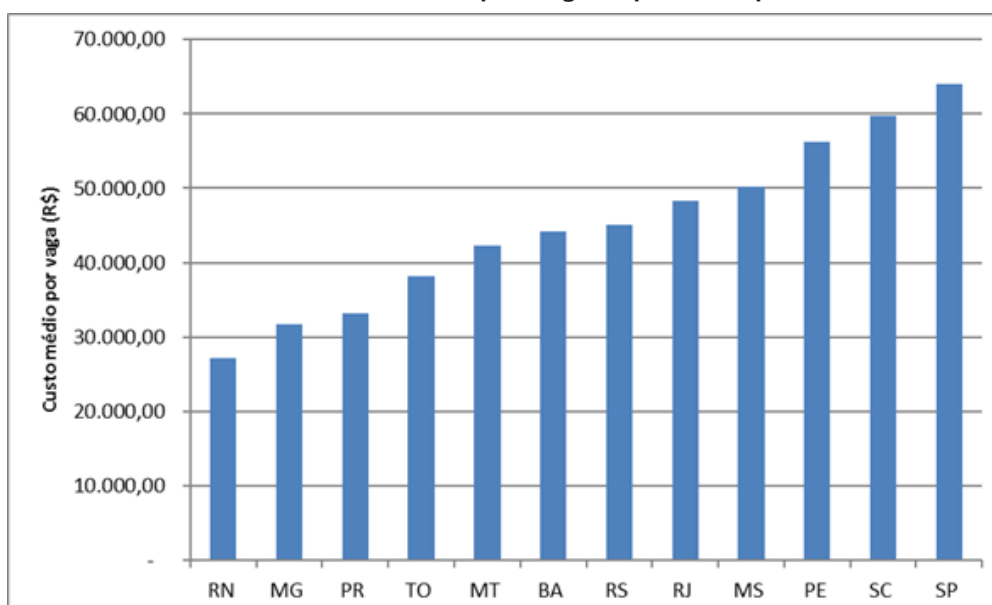
No caso dos 54 contratos analisados, observou-se uma variação significativa do custo por vaga (em 41 deles se identificou o número de vagas). No Gráfico 9, é apresentado o custo médio por vaga dos empreendimentos analisados por UF.

O custo médio ficou em R\$ 46.041,48, valor bem superior ao limite repassado pela União, conforme definido na Portaria Depen-MJ nº 522/2011. Isso implica que as unidades com custos por vaga superiores a R\$ 30.000 terão seu provimento com recursos dos próprios estados.

A diferença significativa entre o valor repassado pela União e o custo médio das vagas nos projetos selecionados pode vir a constituir, no atual tempo de restrição fiscal, um forte redutor do ímpeto dos gestores locais na superação dos embaraços surgidos na implantação das unidades prisionais.

De acordo com o Gráfico 9, os estados de Santa Catarina e São Paulo foram os que apresentaram os maiores custos médios por vaga, R\$ 59.694,43 e R\$ 64.062,74, respectivamente. Rio Grande do Norte e Minas Gerais se destacam pelos menores valores médios, R\$ 27.169,80 e R\$ 31.710,74, respectivamente. Os demais estados apresentam custos médios intermediários entre essas faixas.

Gráfico 9 - Custo médio por vaga implantada por UF.



Alternativas para redução do déficit carcerário

Construção com método pré-fabricado.

Diante do quadro de substancial déficit de vagas e do tempo necessário para construção de unidades penais pelo método tradicional, o DEPEN buscou alternativas construtivas com o objetivo de agilizar a execução das obras e, com isso, a geração de novas vagas.

Dentre as alternativas analisadas, sobressaiu a da construção das unidades penais por meio de módulos pré-fabricados. A referida metodologia consiste, basicamente, na execução em fábrica de módulos padronizados e com características específicas, os quais são enviados posterior-

mente ao local da obra, onde são assentados e feitos os acabamentos finais. Tal procedimento agiliza o tempo de execução da unidade penal, uma vez que os módulos chegam prontos na obra, sendo montados in loco como se fossem “peças de lego”.

A referida metodologia, no entanto, apresenta um complicador relacionado com a falta de composições de custo específicas para o método construtivo adotado no Sistema referencial de custos do Governo Federal (SINAPI). Tal fato dificulta a orçamentação da obra por parte do corpo técnico do DEPEN.

Para solucionar o problema foi celebrado o Termo de Cooperação Técnica nº. 02/2012, entre a Universidade Federal de Santa Catarina, por meio do Núcleo de Pesquisa da Construção - NPC, e o Ministério da Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN.

Dentre outros produtos, a UFSC deveria apresentar um Relatório contendo o estudo e a validação de composições fornecidas por empresas especializadas na produção de pré-fabricados de concreto interessadas no fornecimento das celas prisionais.

Dentre as empresas existentes no mercado, as análises se restringiram à metodologia utilizada pela empresa Verdi Construções Ltda., com sede em Erechim/RS. Essa empresa já forneceu celas prisionais pré-fabricadas para os presídios de Itajaí/SC e de Guaíba/RS.

Entretanto, em face de denúncias acerca da construção de presídios pela VERDI, inclusive objeto de ações do Ministério Público Federal e de Laudos Periciais da Polícia Federal, o DEPEN solicitou à UFSC que promovesse um “Estudo Emergencial” que contemplasse a validação da contratação de onze obras.

Este estudo visava examinar a adequação dos preços contratados em relação aos de mercado das onze obras já adjudicadas à Empresa VERDI-Construções e seria utilizado basicamente nas obras contratadas em 2012, cujo repasse de recursos havia sido suspenso pelo DEPEN, após divulgação de um Laudo da Polícia Federal, o qual apontava fragilidades nas composições de custo utilizadas pela citada empresa e na própria execução das obras.

Diante deste cenário a CGU realizou ação de controle em 2012/2013, focada em aspectos de engenharia, para análise detalhada das premissas técnicas adotadas no Sistema Construtivo Penitenciário – SISCOOPEN, adotado pela empresa VERDI Construções Ltda, bem como a adequação ou suficiência do Estudo Emergencial realizado pelo NPC/UFSC.

Características do Sistema Construtivo Penitenciário – SISCOPE

O Sistema Construtivo Penitenciário – SISCOPEN, proposto pela empresa VERDI Construções Ltda., compunha-se de módulos monoblocos pré-fabricados, com dimensões individualizadas, produzidos em fábrica específica, utilizando concretos especiais como o Concreto de Alto Desempenho (CAD) e o concreto reforçado com fibras de vidro (Glass Reinforced Concrete – GRC).

Figura 7 - Módulo de passarela içado para montagem definitiva – F. de Santana/BA – janeiro/2013



Fonte: Relatório de Acompanhamento da Gestão nº 201300054

Os dois concretos especiais, o CAD e o GRC, são produzidos com cimento estrutural branco que, segundo a VERDI, dispensa a posterior pintura das celas. Este último elimina a necessidade de ferragens no interior do concreto. O projeto prevê 10 tipos de módulos ou monoblocos pré-fabricados com celas individuais e/ou coletivas para 2, 4, 6 ou 8 vagas, além de celas de visita íntima e de passarelas de controle.

Ressalte-se que este arranjo arquitetônico obriga à solução térrea, acarretando a horizontalização dos presídios em terrenos mais amplos, aumentando consideravelmente a área de segurança a ser vigiada. Face à escassez e alto custo dos terrenos nas áreas urbanas, este fato pode levar à construção de presídios em áreas mais afastadas das cidades, obrigando à implantação de redes de energia elétrica, telefonia, água e esgotamento sanitário, o que poderá onerar significativamente o empreendimento.

Destaque-se que as supostas vantagens do SISCOPEN face aos presídios convencionais seriam decorrentes do projeto arquitetônico e de sua execução com módulos pré-fabricados. Todavia, o conceito arquitetônico adotado não traz inovação conforme registrado nas folhas 13 e 14 do Laudo Pericial nº 1.336/2009 da Polícia Federal.

O trabalho realizado pela CGU apontou os seguintes problemas:

Inexistência de Inovação Tecnológica e de Boa Relação do Custo x Benefício no Sistema SISCOPEN

As análises realizadas sobre o SISCOPEN demonstraram que esse sistema não traz tecnologia inovadora e adota índices de desempenho maiores que os usuais de mercado inclusive daqueles praticados internacionalmente, a exemplo da utilização de concretos com resistência característica à compressão (f_{ck}) superior a 40 MPa. Dessa maneira, o SISCOPEN afasta-se de

uma boa relação Custo x Benefício, elemento imprescindível à realização de uma contratação vantajosa para a Administração.

Como resultado recomendou-se ao DEPEN: “Abster-se de inserir o “estudo emergencial” da UFSC na da plataforma Sinapi-Depen, uma vez que não foram realizados estudos sobre a melhor relação custo benefício para execução das obras de unidades penitenciárias utilizando o método construtivo pré-fabricado.”

Insuficiência de elementos para embasamento de algumas das conclusões do NPC/UFSC resultantes do estudo emergencial

Constatou-se que havia fragilidade no trabalho do NPC/UFSC, notadamente no que diz respeito aos quantitativos de cimento nas composições de preços unitários nos concretos usados no SISCOOPEN. Os quantitativos de cimento e dos demais agregados lançados nas composições não foram obtidos por medições/apropriações dos concretos produzidos pela VERDI e submetidos a ensaios que comprovassem as suas características.

Como resultado recomendou-se ao DEPEN: “Reavaliar os dados sobre consumo de concreto, realizando os estudos necessários e suficientes, inclusive com medições em campo, no sentido de determiná-lo com a margem de segurança exigida.”

Existência de Sobrepreço nas Composições de Preços Unitários Elaboradas pelo NPC/UFSC

Constatou-se que a composição para produção de Concreto de Alto Desempenho – CAD continha inadequadamente cimento branco não estrutural (CPB) utilizado para rejunte de piso e azulejos e na confecção de ladrilhos hidráulicos, sendo vedado seu uso para fins estruturais. Esse erro grave de apropriação do insumo na composição representava um sobrepreço da ordem de 28%. Foram detectados os seguintes problemas adicionais com a composição validada pelo NPC/UFSC:

Sobrepreço da ordem de 13 (treze) vezes ou 1.200 %, pela utilização de central de concreto para um pequeno volume de produção, a qual poderia ser substituída por betoneira elétrica.

Apropriação de pedreiro na produção de concreto, a qual demandaria a mão-de-obra do operador da máquina, usualmente um servente, além do fato de outra composição já ter pedreiro e servente, configurando uma dupla apropriação do insumo.

Apropriação excessiva de ponte rolante de 5 toneladas, pagando-se por hora improdutiva.

A composição para produção e aplicação de concreto reforçado com fibra de vidro – GRC também continha inadequadamente cimento branco não estrutural (CPB). Neste caso, havia um erro em desfavor do erário que representava 6,9% do custo validado pelo NPC/UFSC. Foram detectados os seguintes problemas adicionais com a composição:

- uso de pérolas de isopor para proteção térmica custando R\$ 1.051,92 em cada m³ de GRC. É um valor extremamente oneroso para o erário e não foi comprovada a real necessidade do insumo;
- apropriação de pedreiro e servente em coeficientes muito elevados. O sobrepreço, em desfavor do erário, atingiu cerca de 449,91 % neste item;
- apropriação de equipamentos com coeficientes de utilização muito elevados: betoneira, ponte rolante, misturador de massa, guincho de coluna giratório e máquina de projeção de GRC. Dessa forma, o erário iria pagar hora ociosa de equipamento como se produtiva fosse;
- dupla apropriação do armador na composição do serviço e na sua composição auxiliar, que trata da preparação e concretagem de painéis; e
- também constatou-se o uso de perfil “U” em aço ASTM-A36 com galvanização sem o devido estudo quanto à possibilidade do uso de perfil em aço patinável (cortein), o qual não necessitaria de galvanização a fogo, muito dispendiosa.

Como resultado recomendou-se ao DEPEN: “Realizar revisão completa das composições de custo apresentadas no estudo emergencial da UFSC”.

BDI sugerido pelo NPC/UFSC não representa os custos indiretos realmente incorridos pela VERDI.

O estudo realizado pelo NPC/UFSC lastreou-se em boa fundamentação teórica, mas careceu de aprofundamento nas análises detalhadas dos contratos objeto do estudo emergencial. A título de exemplo dos impactos financeiros desse não aprofundamento podemos citar a falha na determinação da taxa de ISS a ser adotada no BDI. Considerando somente a produção das peças, a taxa de ISS a ser adotada deveria ser de 2,25% e não de 5% em vista de ser essa a alíquota prevista no Decreto 696/2011 da Prefeitura de Canoas, local no qual a VERDI tem sua unidade de produção. Também carece de explicação a adoção da taxa de 5,10% para Administração Central, considerando a existência do serviço GERENCIA DA PRODUÇÃO DA FÁBRICA dentro de uma composição (82211) a um custo de R\$1.240,38 por bloco.

Como resultado recomendou-se ao DEPEN: “Realizar revisão do BDI a ser adotado, conforme apontamentos da equipe de auditoria.”

A CGU concluiu que o “Estudo Emergencial”, cujos resultados foram consignados no Relatório II do NPC/UFSC, possuía escopo restrito sendo que as análises efetuadas não foram suficientes para subsidiar a contratação da VERDI no fornecimento de celas prisionais para as obras

sob análise. Da mesma forma, o estudo não podia ser usado para a implementação do Sistema SINAPI-DEPEN. Nesse sentido, o Termo de Cooperação firmado pelo DEPEN com o NPC/UFSC devia ser retomado e executado na totalidade do programa de trabalho proposto.

Convém ressaltar que, a despeito dos apontamentos da equipe da CGU quanto ao documento intitulado “Estudo Emergencial” elaborado pelo NPC/UFSC, o Termo de Cooperação originalmente assinado entre o DEPEN e a UFSC foi completamente executado, tendo sido produzido o relatório final em que foram definidos, entre outros, parâmetros mínimos necessários para a execução das obras penitenciárias, os tipos de ensaios a serem realizados e os laboratórios habilitados a realizá-los.

Assim, a partir deste documento o DEPEN passou a contar com o subsídio técnico necessário para a definição de parâmetros mínimos a serem seguidos nos futuros projetos do Departamento. Destaca-se, também, que a CGU foi convidada e participou de 3 reuniões ocorridas nas dependências da universidade em Florianópolis.

Resultados

Com base no Relatório produzido pela CGU e discutido em reunião com representantes do DEPEN e da Casa Civil, o Departamento Penitenciário decidiu pelo cancelamento de todas as obras do PNASP que já estavam contratadas por alguns estados para serem executadas pela empresa Verdi e substituiu por projetos tradicionais, deixando, assim, de financiar obras construídas pelo método pré-fabricado.

Monitoramento com uso de tornozeira eletrônica.

O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, aprovado na 372ª reunião ordinária do CNPCP, em 26/04/2011, estabeleceu, dentre as medidas prioritárias, uma específica para “Aperfeiçoamento do sistema de penas e medidas alternativas à prisão” e outra intitulada “Prisão provisória sem abuso”. Esta última requer, como premissa, apoiar a proposta de alternativas penais à prisão provisória, especialmente o monitoramento eletrônico, e projeta como impacto a diminuição carcerária.

Como as ações de construção não tem entregado as vagas pretendidas, no tempo planejado, as alternativas penais se apresentam como um possível reforço para a redução do déficit carcerário. Partindo deste foco a CGU executou ação de controle, no primeiro semestre de 2016, para avaliação dos resultados da gestão do DEPEN quanto ao monitoramento eletrônico.

Figura 8: Tornozeleira eletrônica

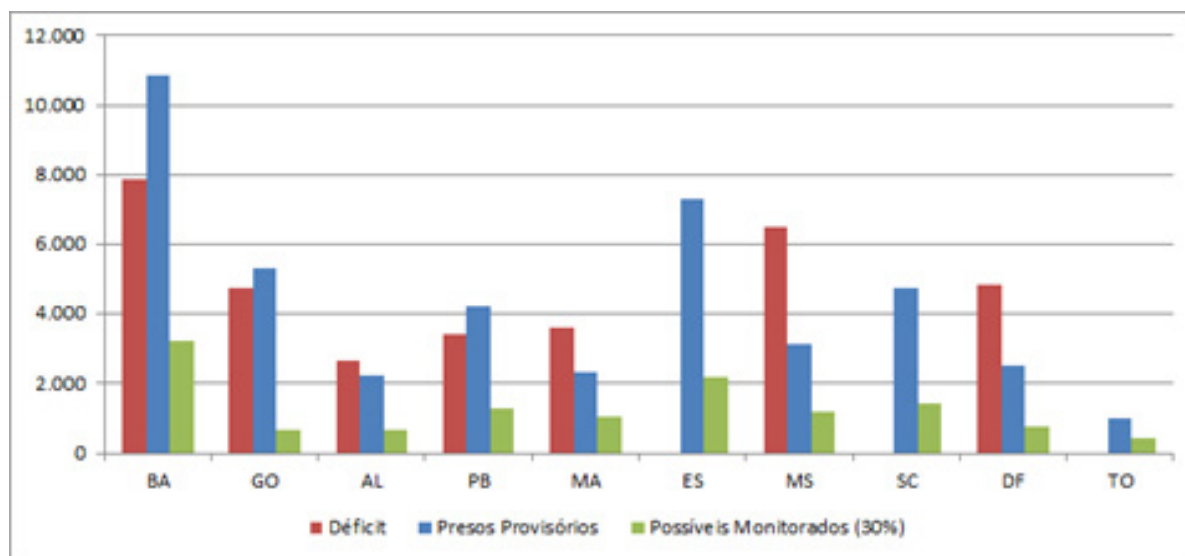


Fonte: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-12/estudo-considera-baixo-numero-de-condenados-monitorados>

Em linhas gerais, a monitoração eletrônica que vem sendo desenvolvida no Brasil combina soluções em hardware e software, consistindo na implantação de um dispositivo eletrônico no corpo do indivíduo (indiciado ou condenado) que passa a ter restrições em sua liberdade, sendo observado – monitorado – por uma central de monitoração criada e gerida pelo governo do Estado.

Nos anos de 2013 e 2014 o DEPEN firmou convênios com dez unidades da federação, no valor total de R\$ 12.425.935,00, para monitoração de 2.000 pessoas. Os Projetos Básicos (Planos de Trabalho) de cada convênio justificam a demanda pela monitoração eletrônica como ferramenta para reduzir o déficit carcerário, tendo como público alvo os presos provisórios do sistema penitenciário (Gráfico 10):

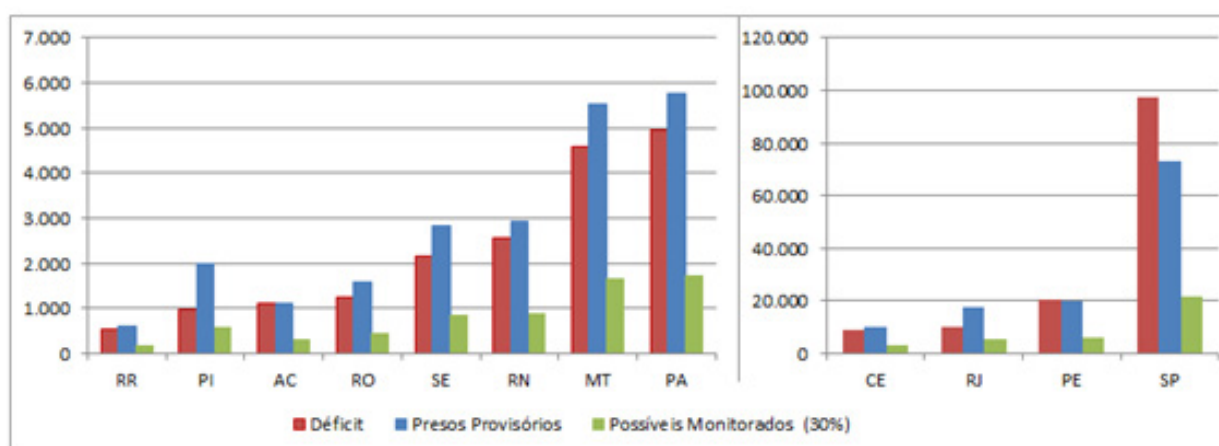
Gráfico 10 – Relação entre presos provisórios e o déficit carcerário



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

No exercício de 2015 o DEPEN firmou parceria com mais doze unidades da federação (Gráfico 11), no valor de R\$ 27.125.319,52, para monitoramento de 2.801 pessoas.

Gráfico 11 – Relação entre presos provisórios e o déficit carcerário



Fonte: Infopen (Referência 12/2013)

Da análise efetuada nos Planos de Trabalho dos convênios verificou-se que a redução do déficit é questão central nas propostas dos Estados da Federação. No entanto a execução dos convênios firmados encontra-se com atrasos consideráveis.

Poucos convenientes implantaram o sistema de monitoramento proposto, e portanto, na maioria dos casos, ainda não há utilização do objeto pactuado, apesar de alguns já terem ultrapassado dois anos de execução da parceria. Foram fiscalizados em 2016 os convênios firmados com Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraíba e Santa Catarina, e a situação encontrada em cada convênio está descrita a seguir.

No Distrito Federal, fiscalizado em março/2016, mesmo tendo passado 15 meses de assinatura do convênio, não havia a execução de nenhuma das etapas previstas. A causa identificada do atraso foram as alterações administrativas do Governo, o qual transferiu a Subsecretaria do Sistema Penitenciário – SESIPE da Secretaria de Segurança Pública – SSP para a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania – SEJUS, em janeiro de 2015, e retornou-a para a SSP em fevereiro de 2016, impactando as atividades das áreas envolvidas.

Em Goiás constatou-se que, após decorridos mais de dois anos da liberação dos recursos financeiros, não fora providenciado o procedimento licitatório para contratação específica do convênio, utilizando-se os recursos para pagamento de contrato de monitoramento já existente no Estado.

Na Paraíba não foi possível evidenciar o Centro de Monitoração em operação tendo em vista que os equipamentos estavam em trânsito à época da fiscalização. Porém, foi possível evidenciar que a infraestrutura já estava pronta e que o pessoal já havia sido treinado.

O relatório ressalta a necessidade da participação de outras entidades, tais como, Tribunal de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública e Polícia Militar, na realização da referida ação em data anterior à formalização do convênio, no intuito de evitar atrasos ou inexecução.

Em Mato Grosso do Sul, além do atraso na execução do convênio, a fiscalização evidenciou que o valor do contrato fora definido incorretamente. Constatou-se ainda fragilidade no planejamento da Administração para estimar a quantidade necessária de dispositivos eletrônicos de monitoramento e consequentemente a ociosidade na utilização dos dispositivos. A fiscalização da CGU identificou a utilização de apenas 7 tornozeleiras sendo o fornecimento, contratado e pago pelo Estado, de 101 dispositivos.

Em Santa Catarina constatou-se a subutilização do serviço contratado trazendo prejuízo mensal de R\$ 36.433,48 aos cofres públicos. No período da fiscalização, em novembro de 2016, apenas 38 detentos estavam sendo monitorados remotamente com tornozeleiras enquanto o quantitativo contratado era de 150 equipamentos. A situação restou agravada com a assinatura de termo aditivo passando para 187 o número de tornozeleiras a serem disponibilizadas pela contratada, ao custo mensal de R\$ 45.725,24.

O trabalho realizado evidenciou atrasos na execução dos convênios, a exemplo do que ocorre com a construção de vagas, e alerta para o risco de prejuízos financeiros advindos da subutilização dos equipamentos em contratações que adotam pagamento por tornozeleira disponibilizada. Neste caso há a necessidade de um rigoroso planejamento de demanda dos equipamentos. Por outro lado, cabe lembrar que a decisão de utilização da tornozeleira cabe, entre outros, ao Poder Judiciário, razão pela qual esta política depende de uma atuação conjunta de diversos atores governamentais, não bastando simplesmente criar as centrais de monitoramento eletrônico.

5. Conclusão

Nos últimos anos a população carcerária apresentou um aumento considerável, passando de 232.755, em 2000, para aproximadamente 622.202, em 2014, sendo que o número de vagas, neste mesmo período, passou de 135.710 para 371.884 vagas. Ou seja, o déficit no número de vagas passou de 97.045 em 2000 para 250.318 em 2014. Tal fato, aliado à precariedade da maioria das instalações prisionais do país, tem levado a um aumento no número de rebeliões, situações de maus tratos e reduzido percentual de regeneração do detento.

Diante da grave situação na qual se encontra o sistema penitenciário, sobressai a relevância desta Ação, que busca reduzir o enorme déficit carcerário existente atualmente, propiciando melhores condições para o cumprimento digno e seguro da pena. Por este motivo, a transferência de recursos federais destinados ao Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional chegou ao montante de aproximadamente 1,2 bilhão de reais em quatro anos (PPA 2012-2015).

Na primeira fase de avaliação o objetivo do trabalho foi o de verificar se as unidades da federação estão tendo as mesmas oportunidades para receber recursos oriundos do Programa, se os dados referentes ao déficit de vagas no Brasil são confiáveis e se os controles adotados pela União são adequados.

Em face dos exames realizados, verificou-se que os dados do sistema penitenciário, apesar dos esforços dos órgãos envolvidos, não são totalmente confiáveis. A melhoria deste cenário é esperada com a implantação do Sisdepen, sistema no qual haverá maior integração entre os órgãos do sistema penitenciário nacional.

Já em relação aos critérios para seleção dos Estados beneficiários dos recursos federais, investidos na construção de vagas penitenciárias, verificou-se que estes foram formalmente definidos e estão sendo cumpridos pelo Depen/MJ, apesar das adesões dos Estados não serem proporcionais aos seus déficits.

Por fim, na verificação dos controles instituídos pelo Depen para fiscalização das obras que financia, concluiu-se que são adequados, mas não suficientes, sobretudo em relação às visitas in loco, devido à reduzida equipe técnica disponível no Órgão. Neste caso, se faz necessário o apoio das Unidades da Federação para o acompanhamento mais próximo das obras por parte do Depen, motivo pelo qual recomendou-se a utilização de sistema de monitoramento de obras à distância

Na segunda etapa da avaliação do programa, realizou-se levantamento de informações sobre o andamento da execução das obras previstas no PNASP. Os dados foram coletados junto aos gestores responsáveis pelas obras em quinze estados selecionados, às unidades regionais da Caixa Econômica Federal e às empresas contratadas. Buscou-se apurar os motivos da baixa

execução desse programa em âmbito nacional. Foram selecionadas obras: com percentual de execução de até 5%, paralisadas ou que ainda não haviam sido iniciadas.

Na última etapa, focada na eficácia da política pública, verificou-se que o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional não tem atingido as metas propostas dentro dos prazos esperados. Até dezembro de 2016 o PNASP gerou apenas 1.190 vagas, sendo diversas as causas que contribuíram para esse resultado.

Do levantamento realizado pela CGU junto aos estados verificou-se uma demora excessiva entre a assinatura do contrato de repasse e autorização para o início da obra, em torno de 20 meses. Segundo levantado, as causas da demora no início das obras decorrem de uma série de problemas, em sua maioria, relacionados a ações a cargo dos estados beneficiários do programa. Dentre esses problemas, destacam-se:

- a inadequação do local de construção;
- mudanças nas estruturas administrativas dos governos estaduais;
- inadequação/incompletude dos projetos complementares de engenharia;
- falhas nos editais de licitação; e
- resistência da população à construção das unidades prisionais.

Apesar do panorama geral ser de grande atraso, há situações diversas no país. No Estado de São Paulo, que responde por aproximadamente 18% das vagas do PNASP, com 8.448 das 45.730, as obras estão avançando. Da mesma forma, no Distrito Federal, 800 das 4.000 vagas foram entregues, e as outras 3.200 são de uma mesma obra, que avançou 40% no último ano. Por outro lado, no Paraná, cuja meta é a geração de 6.670 vagas, 19 das 20 obras estão paralisadas, a maioria com menos de 1% de execução. Em Minas Gerais, onde se propôs gerar 5.668 vagas, 3 das 15 obras foram canceladas, 8 estão paralisadas com baixíssima execução e apenas 4 obras, que respondem por 1.128 vagas estão avançando.

Cabe mencionar que, apesar do contingenciamento de recursos ter sido apontado como uma das causas para este atraso, não ficou evidenciado em nenhum trabalho da CGU que o repasse financeiro da União tenha impactado o andamento de alguma obra. Neste sentido, há que se observar que, no modelo adotado pelo DEPEN, o recurso financeiro só é liberado após a medição da obra pela Caixa Econômica, ou seja, o dinheiro é liberado pela União, por meio da Mandatária, na medida que evolui o empreendimento.

Esse tipo de controle evita que o recurso, após transferido pela União, fique parado à disposição do ente receptor, situação que ocorre em outras modalidades de transferência, como é o caso de convênios.

No decorrer da execução do PNASP o DEPEN não ficou restrito à estratégia de construção convencional. A política de redução do déficit carcerário, motivada principalmente com a finalidade de disponibilizar espaços adequados às pessoas apenadas com restrição da liberdade, levou o Órgão a investir em outras estratégias que colaborassem com a humanização da execução penal. Na parte das construções, o Departamento tentou utilizar o método construtivo pré-fabricado. Em outra frente, a aposta recaiu sobre as alternativas penais à prisão, das quais a CGU focou no monitoramento eletrônico.

Em relação ao método construtivo pré-fabricado, a CGU concluiu que o estudo realizado não era suficiente para subsidiar as contratações em questão, bem como as composições utilizadas não podiam ser usadas como referência, dentro do SINAPI-DEPEN. Em consequência disso, o DEPEN cancelou as obras contratadas neste método e substituiu por projetos tradicionais.

Quanto ao monitoramento eletrônico, o trabalho evidenciou atrasos na execução dos convênios, a exemplo do que ocorre com a construção de vagas, e alerta para o risco de prejuízos financeiros advindos da subutilização dos equipamentos em contratações que adotam pagamento por tornozeleira disponibilizada.

Passado o estágio de execução das obras, com a conclusão da construção e a entrega efetiva das vagas, vislumbra-se ainda outra preocupação por parte da Administração Pública que diz respeito ao funcionamento efetivo dos estabelecimentos prisionais criados. Para isso será necessário orçamento específico, alocado em despesas correntes, para financiar recursos humanos e materiais envolvidos na operacionalização das novas unidades prisionais.

Dado o momento atual da crise econômica que enfrentam os Estados da Federação, com situações críticas verificadas em alguns deles, a utilização das vagas disponibilizadas será o novo desafio da Administração Pública para atingir a efetividade do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional.

Convém destacar que o governo federal, na tentativa de abrir uma nova frente para mitigação dos problemas atualmente enfrentados pelo sistema penitenciário nacional, em especial do crescente déficit de vagas, publicou, em 19 de dezembro de 2016, a Medida Provisória nº 755, a qual alterou a Lei Complementar nº 79/1994 (instituiu o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN), para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal.

Uma semana após, o Ministério da Justiça publicou a Portaria nº 1.414/2016, que regulamentou a transferência obrigatória de recursos do FUNPEN independentemente de convênio ou instrumento congênere, e repassou, ainda em dezembro de 2016, aproximadamente R\$1 bilhão aos fundos estaduais.

Considerando que o Depen vem desenvolvendo nos últimos exercícios um trabalho intenso de estudos, padronização e centralização de suas aquisições, com posterior doação aos estados,

seja de veículos, equipamentos de inspeção eletrônica e mesmo projetos de referência para as obras de unidades penitenciárias, é importante que sejam definidos, pelo Departamento, critérios adequados a serem seguidos pelos estados para o uso dos recursos recebidos, a fim de que sejam mantidas a padronização e a qualidade dos investimentos realizados no sistema prisional.

Como resultado das ações de controle foram propostas medidas ao Depen para o enfrentamento dos problemas identificados, lembrando que o Órgão está tomando providências no sentido de atender a essas recomendações.

Anexo – Recomendações Específicas

Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo Nº 13/2015

- 1. Elaborar diagnóstico técnico detalhado que identifique a infraestrutura tecnológica e os sistemas computacionais, incluindo as características e configurações, utilizados por cada Unidade da Federação para gestão penitenciária, de modo a subsidiar a implementação do sistema definido no art. 5º da Lei nº 12.714/2012.*
- 2. Definir para o novo planejamento de vistorias uma hierarquia de prioridades, de modo que se possa buscar a execução do cronograma, evitando torná-lo inviável em sua totalidade.*
- 3. Estabelecer com os Estados o compromisso de encaminhamento periódico das informações sobre a evolução das obras (incluindo registro fotográfico, resultados de ensaios, etc), podendo-se utilizar, para esta finalidade, um Sistema de Monitoramento de obras à distância, a exemplo do módulo de monitoramento de obras do Sistema SIMEC (Ministério da Educação).*

Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo nº 4/2016

1) Alteração/inadequação do local de construção:

- a) reavaliação das regras do programa para fazer constar as condições de aceitabilidade técnica do terreno em que será implantada a unidade prisional, a exemplo de declividade mínima, inexistência de rocha, etc.*
- b) realização de visita da equipe técnica da Caixa para inspeção do local de construção anteriormente ao início da análise técnica do projeto ofertado.*

2) Inadequação/incompletude do projeto de engenharia:

- a) avaliar a viabilidade de contratação dos projetos complementares pela própria União, tendo em vista que a medida de disponibilização dos projetos de referência não foi suficiente para o êxito do programa;*
- b) avaliar, com base nas informações recebidas dos entes federados, a necessidade de revisão/melhoramento dos projetos de referência do DEPEN.*

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

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

Relatório de Acompanhamento da Gestão nº 201300054

1) Abster-se de inserir o “estudo emergencial” da UFSC na plataforma Sinapi-Depen, uma vez que não foram realizados estudos sobre a melhor relação custo benefício para execução das obras de unidades penitenciárias utilizando o método construtivo pré-fabricado.

2) Reavaliar os dados sobre consumo de concreto, realizando os estudos necessários e suficientes, inclusive com medições em campo, no sentido de determiná-lo com a margem de segurança exigida.

3) Realizar revisão completa das composições de custo apresentadas no estudo emergencial da UFSC.

4) Realizar revisão do BDI a ser adotado, conforme apontamentos da equipe de auditoria.

MINISTÉRIO DA
TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

