



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

3ª Secretaria de Controle Externo / Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

TC nº. 010.535/2002-3

SECEX-3
Fls. 713

2º Relatório de Monitoramento

Programa Reestruturação do Sistema Penitenciário

Ação Profissionalização do Preso

Brasília, dezembro de 2004.



Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	715
2. ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES	717
3. ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS DAS AÇÕES AUDITADAS.....	743
4. COMENTÁRIOS DOS GESTORES	744
5. CONCLUSÃO	744
6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	746



1. Introdução

Antecedentes

1.1 O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria de natureza operacional nas ações Profissionalização do Preso e Produção de Material por Detento – “Pintando a Liberdade” –, que integravam o programa “Reestruturação do Sistema Penitenciário”. Esse programa visava à melhoria da qualidade de vida da população recolhida ao sistema penitenciário, de forma a prepará-la para o retorno ao convívio social. No PPA 2004-2007, a denominação do programa mudou para “Modernização do Sistema Penitenciário”, deixando de integrá-lo as referidas ações. Em substituição à ação “Profissionalização do Preso”, foi criada a ação “Formação Educacional e Profissional dos Apenados, Internados e Egressos do Sistema Penitenciário Nacional”, a qual contempla a finalidade da ação anterior. A ação Pintando a Liberdade foi incluída no programa “Inserção Social pela produção de material esportivo”, do Ministério dos Esportes.

1.2 A ação “Formação Educacional e Profissional dos Apenados, Internados e Egressos do Sistema Penitenciário Nacional” tem como finalidade prestar assistência educacional e capacitação profissional ao cidadão apenado e ao egresso do sistema penitenciário, nos termos da Lei de Execução Penal e da Lei de criação do Fundo Penitenciário Nacional.

1.3 O agente financiador das ações de modernização do sistema penitenciário brasileiro é o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen). O órgão responsável pela gestão das atividades de profissionalização do preso é o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), subordinado à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (SNJ/MJ). Para a execução das ações, o Depen estabelece parcerias com os governos estaduais e com entidades da sociedade civil, mediante a celebração de convênios.

1.4 Realizada a auditoria nessas ações, e apreciada por esta Corte de Contas, mediante a Decisão nº. 1.715/2002-Plenário, Ata nº. 49/2002, de 12.12.2002, fls. 191/193, v. p., foram propostas recomendações com o objetivo de melhorar o desempenho das ações de profissionalização do preso. Dessa forma, a implementação das recomendações passou a ser acompanhada de acordo com a sistemática de monitoramento adotada pelo TCU (“Roteiro para Monitoramento de Auditorias de Natureza Operacional”, aprovado pela Portaria Segecex/TCU n.º 12, de 15.3.2002).

1.5 Essa sistemática prevê a realização de monitoramentos no programa auditado e a elaboração de relatórios sobre o andamento da implementação das recomendações do Tribunal no desempenho das ações do programa. No período de 20 a 31.10.2003, foi realizado o primeiro trabalho de monitoramento, cuja apreciação pelo TCU resultou no Acórdão n.º 223/2004-TCU-Plenário (fls. 411/436, v. 2).

1.6 Em 2004, houve mudanças na Direção do Depen. Em razão disso, esta Secretaria realizou diligência ao Departamento (fl. 450, v. 2) e reunião com a nova Direção para que esta avaliasse e, conforme suas diretrizes, ratificasse as medidas definidas pela Direção anterior, consubstanciadas no primeiro relatório de monitoramento. Em resposta ao TCU, o atual Diretor do Depen encaminhou novo Plano de Ação para implementação das recomendações do TCU (fls. 452/518, v. 2), o qual previa, no essencial, a continuidade das medidas planejadas pela Direção anterior.



1.7 O presente relatório contempla as análises e conclusões referentes ao segundo trabalho de monitoramento da implementação das recomendações exaradas da Decisão nº. 1.715/2002-Plenário, tendo como objetivos:

- a) relatar o andamento da implementação das recomendações realizadas pelo TCU, identificando as dificuldades em sua execução e sugerindo medidas alternativas para a sua efetiva implementação;
- b) demonstrar, analiticamente, o benefício efetivo decorrente da implementação das recomendações;
- c) reunir informações para subsidiar a elaboração de relatório consolidado do impacto das avaliações de programa realizadas pelo TCU, a ser enviado oportunamente aos interessados (*stakeholders*), em especial ao Congresso Nacional.

Equipe

1.8 A Portaria de Fiscalização da Adfis n.º 1631, de 11.11.2004, fl. 530, v. 2, designou a seguinte equipe para realizar o segundo monitoramento da implementação das recomendações proferidas pelo TCU na Decisão n.º 1.715/2002-Plenário:

Sueli Boaventura de Oliveira Parada	Matr. 2610-7	Lotação: Seprog
Sander Oliveira de Freitas	Matr. 5058-0	Lotação: 3ª Secex

1.9 Para esse fim, foi estabelecido o seguinte cronograma:

Planejamento	24	a 26.11.2004	3 dias úteis
Execução	29.11	a 1º.12.2004	3 dias úteis
Elaboração do Relatório	2	a 8.12.2004	5 dias úteis

Características da auditoria

1.10 A auditoria se propôs a avaliar em que medida as ações de profissionalização de detentos contribuem para a melhoria de suas condições de empregabilidade. Para tanto, procurou-se verificar se os cursos e atividades escolares ofertados permitem habilitar os presos ao trabalho, se esses auferem renda com as atividades laborais e quais seriam os efeitos desse processo na melhoria da auto-estima e do convívio social da pessoa presa.

1.11 O conceito de empregabilidade foi tratado na auditoria segundo o entendimento do Depen/SNJ/MJ, que considera a empregabilidade como sendo a capacidade apresentada pelo recuperando para ser absorvido pelo mercado de trabalho e obtida mediante os cursos concluídos e os conhecimentos e competências adquiridos dentro do sistema prisional.

1.12 Como indicadores de auto-estima e de melhoria no convívio social, foram avaliadas as atitudes relativas ao relacionamento com os servidores prisionais e os demais presos, à consciência de direitos e ao senso de responsabilidade.

1.13 Os estudos foram realizados com base em três questões que buscaram avaliar:



- a) em que medida o processo de profissionalização visa à empregabilidade, considerando os quatro pilares interdependentes: elevação da escolaridade, formação profissional, trabalho e renda;
- b) em que medida o financiamento da Ação possibilita a profissionalização da pessoa presa;
- c) em que medida a profissionalização permite ampliar ou, pelo menos, manter a capacidade produtiva da pessoa presa, contribuindo, ao mesmo tempo, para a melhoria da auto-estima e do convívio social.

1.14 Foram utilizadas duas estratégias metodológicas para a realização do trabalho: o estudo de caso e a pesquisa. Com o objetivo de verificar as experiências de implementação de atividades de profissionalização, foram realizados estudos de casos nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraíba, Ceará e Pará e no Distrito Federal. Após consulta à gerência do Programa e às secretarias estaduais e com base em critérios preestabelecidos, foram selecionadas as penitenciárias visitadas. O levantamento *in loco* contou com entrevistas individuais abertas com grupos técnicos das secretarias estaduais, diretores de penitenciárias e chefes de oficina e entrevistas individuais abertas com presos. Foram realizados grupos focais com os professores do ensino regular e dos cursos de profissionalização. Ademais, foram preenchidos roteiros de observação das unidades prisionais.

1.15 Os dados que subsidiaram a pesquisa foram obtidos por meio de questionários auto-aplicáveis, encaminhados aos secretários estaduais e a diretores de penitenciárias.

1.16 As principais constatações da auditoria foram:

- a) o processo de qualificação profissional desenvolvido nas unidades prisionais não tem obtido os resultados esperados quanto à manutenção ou ampliação da capacidade produtiva da pessoa presa;
- b) a relação entre elevação da escolaridade, qualificação profissional e trabalho nas unidades prisionais não apresenta integração suficiente para qualificá-la como processo de profissionalização;
- c) os presos participantes de atividades de elevação da escolaridade, qualificação profissional e/ou trabalho apresentam evidências de melhoria da auto-estima e convívio social;
- d) existência de boas práticas, como o projeto “Pintando a Liberdade”, que oferece o maior número de vagas e angaria o reconhecimento da população carcerária e da administração prisional, e, em nível estadual, por exemplo, o Programa Estadual de Recuperação Social da Secretaria de Estado de Justiça e de Direitos Humanos do estado de Minas Gerais;
- e) o baixo volume de recursos investidos limita o número de vagas e, conseqüentemente, o processo de qualificação profissional e a oferta de trabalho;
- f) o Depen adota a estratégia de atuar sob demanda dos estados, o que, aliado à falta de institucionalização dos critérios para elaboração de projetos e à ausência de planos estaduais voltados à ressocialização da pessoa presa, compromete a interação das ações de profissionalização atualmente desenvolvidas;
- g) a falta de espaço físico nas unidades prisionais prejudica o desenvolvimento de atividades educativas ou produtivas.

2. Análise da implementação das recomendações



2.1 Neste item, serão analisadas as providências adotadas pelo Depen/SNJ/MJ para a implementação das recomendações constantes da Decisão nº. 1.715/2002-Plenário. A análise baseou-se em reuniões realizadas com o Depen e nas informações encaminhadas pelo Ofício n.º 3824/2004-Depen/GAB, de 26.11.2004, à fl. 531, v. 2.

2.2 No primeiro relatório de monitoramento, foi aplicado o termo “parcialmente implementada” à recomendação para a qual haviam sido executadas algumas medidas que, no entanto, não foram suficientes para a sua total implementação. Seguindo nova orientação, que melhor reflete as ações executadas pela unidade, aplicaremos a essas recomendações o termo “em implementação”.

2.3 Recomendação 8.1.2, “a”: *“ao Ministro da Justiça que encaminhe diretamente aos governadores de estados, aos ministérios públicos estaduais e aos presidentes dos tribunais de justiça dos estados e do Distrito Federal e territórios os relatórios das inspeções realizadas nas unidades prisionais pelo Departamento Penitenciário Nacional da Secretaria Nacional de Justiça, a fim de que seja dado conhecimento a essas autoridades do inteiro teor desses documentos”.*

2.3.1 Grau de implementação

2.3.2 Em 2003, foram realizadas inspeções em dois estados da federação e cópias dos respectivos relatórios foram encaminhadas às autoridades estaduais responsáveis pela administração do Sistema Penitenciário e ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP). Quanto às demais autoridades listadas na recomendação, o gestor informou, à época, que ainda não tinha sido discutido com o Senhor Ministro da Justiça a melhor forma de fazer esse encaminhamento.

2.3.3 No primeiro monitoramento, foi proposto pelo próprio Depen que os relatórios de inspeção fossem encaminhados também a alguns órgãos da Execução Penal, definidos no art. 61 da Lei de Execução Penal, como os Conselhos Penitenciários Estaduais e do DF e juizes de execução penal.

2.3.4 Durante a entrevista relativa ao segundo relatório parcial de monitoramento, foi informado que não houve inspeções em 2004. Com a aprovação da nova estrutura organizacional do Depen, por meio do Decreto nº 4991 (DOU de 18.2.2000), pretende-se que o Departamento seja capaz de atuar de forma mais sistematizada no atendimento dessa atribuição legal. Para tanto, foi instituída pela Portaria 55, de 4 de agosto de 2004 (DOU de 9.8.2004), a Comissão Intersetorial de Inspeção dos Sistemas Penitenciários Estaduais.

2.3.5 A Comissão tem como finalidade a inspeção do sistema penitenciário nacional, conforme disposto no artigo 72, inciso II da Lei de Execução Penal, bem como assegurar o regular monitoramento dos estabelecimentos penais do país e das ações apoiadas com recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen). Nesse sentido, a Portaria nº 55 estabelece que a Comissão terá como atribuição, até mesmo, a verificação das obras não recebidas. Deverá também elaborar um Manual de Inspeção do Sistema Penitenciário Nacional, compreendendo quesitos básicos para a aferição das suas condições de funcionamento.

2.3.6 As inspeções do Depen têm sido voltadas apenas para a situação do preso. Pretende-se, agora, executar trabalhos mais amplos, que envolvam todos os setores do Departamento, e realizar a avaliação da gestão estadual. No momento, cada setor desenvolve indicadores de desempenho que subsidiarão os trabalhos.



2.3.7 A comissão terá como membros a Direção, as Coordenações-Gerais de Ensino, de Reintegração Social, de Apoio aos Sistemas Penitenciários Estaduais, de Assuntos Penitenciários, do Sistema Penitenciário Federal e a Ouvidoria.

2.3.8 Consta, no plano de ação, que a necessidade de completo provimento dos cargos foi um fator que atrasou a execução da proposta anteriormente acordada. O Gestor pretende priorizar as atividades da Comissão, visto que ela é entendida como um mecanismo de ação do Departamento junto aos estados, para garantir a fiel aplicação da lei de execução penal.

2.3.9 Avaliação

2.3.10 Como se verifica, a recomendação pode ser considerada em implementação, tendo em vista as providências que vêm sendo tomadas, ainda que o novo modelo se encontre em fase de desenvolvimento de instrumentos para a sua consecução.

2.3.11 Medida(s) a ser(em) implementada(s)

2.3.12 Foi acordada a adoção das seguintes medidas:

- 1) elaboração, pela Comissão, dos quesitos a serem analisados quando das inspeções e definição, até janeiro de 2005, de um calendário de inspeções para o primeiro semestre de 2005;
- 2) propor, até agosto de 2005, ao Senhor Ministro da Justiça e à Secretaria Nacional de Justiça a implementação de sistemática de encaminhamento dos relatórios de inspeção aos governadores de estados, aos ministérios públicos estaduais e aos presidentes dos tribunais de justiça dos estados e do Distrito Federal;
- 3) avaliar a possibilidade de encaminhar os relatórios de inspeção aos Conselhos Penitenciários Estaduais e do DF e juizes de execução penal.

2.4 Recomendação 8.1.2, “b”: *“ao Ministro da Justiça que envide esforços no sentido de que seja aprovado projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional (PL-37/1999) que trata da remição da pena pela educação, conforme disposto na Resolução n.º 5, de 19 de julho de 1999, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária”.*

2.4.1 Grau de implementação

2.4.2 O Depen, por meio de sua Coordenação-geral de Ensino, visando à obtenção de subsídios para a orientação das ações do Departamento, realizou um diagnóstico dos níveis de Educação no Sistema Penitenciário Nacional, que resultou no relatório de fls. 577/586, v. 5. O diagnóstico contemplou a análise da instituição da remição da pena pela educação nos estados brasileiros. Constatou-se que, dos 22 Estados que responderam ao questionário, 17 têm aplicado a remição da pena pela educação (fl. 579, v. 5), sendo que três informaram que a remição se aplica apenas em alguns estabelecimentos.

2.4.3 Conforme Memo. n.º 739/2004/Depen/Gab, de 18.11.2004 (fls. 552 e 553, v. 5), o Depen comunicou os resultados daquele diagnóstico ao Conselho Nacional de Política Criminal e



Penitenciária (CNPCP), solicitando-lhe apoio no desenvolvimento de ações para concretização da remição da pena pela educação. O CNPCP, integrado por treze membros designados pelo Ministério da Justiça, dentre professores e profissionais da área Penal, tem como competência, entre outras, a de propor diretrizes da política criminal quanto à Administração da Justiça Criminal e execução das penas.

2.4.4 Em 5.11.2004 (fls. 574/576, v. 5), o Depen submeteu à apreciação da Secretaria Nacional de Justiça minuta de memorando a ser encaminhado à Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL/MJ), solicitando a participação da SAL/MJ no acompanhamento do projeto de Lei PL-37/99 e outros relacionados à mesma temática. A minuta proposta pelo Depen, anexando o relatório supracitado, discorre sobre a aplicação da remição da pena pela educação.

2.4.5 Por razão do primeiro monitoramento, foi realizada consulta ao Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados (Sileg) pela equipe de auditoria. Verificou-se, naquela oportunidade, que o PL-37/1999 havia sido apensado ao PL-6390/2002, que também propunha alteração da Lei de Execução Penal para permitir a remição de pena por meio do estudo. Havia sido constatado que o Parecer do Relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), apresentado em 7.8.2003, propunha, no mérito, a rejeição do PL-6390/2002 e de seus apensados, entre esses, o PL-37/1999.

2.4.6 Conforme consulta ao Sileg (fls. 708/710, v. 5) realizada durante este trabalho de auditoria, o PL-6390/2002 e outros projetos a este apensados, a exemplo do PL-37/1999, foram arquivados pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em 1º.7.2004, após a aprovação e publicação do Parecer da CCJC pela rejeição dos projetos e o encerramento automático do prazo para recurso. O Depen não tinha conhecimento do arquivamento dos projetos.

2.4.7 Avaliação

2.4.8 Conforme Decreto n.º 4.720, de 5.6.2003, na estrutura do Ministério da Justiça, a SAL/MJ é a secretaria responsável por acompanhar a tramitação e as votações no Congresso Nacional. Dessa forma, entendemos que não cabia ao Depen agir diretamente junto ao Congresso Nacional visando à aprovação dos Projetos de Lei do interesse do Departamento. O Depen devia agir por intermédio da unidade competente do Ministério da Justiça, no caso, a Secretaria de Assuntos Legislativos.

2.4.9 Por outro lado, para a consecução de seus objetivos nessa matéria, o Depen não deveria ter se restringido à requisição de esclarecimentos junto à SAL/MJ acerca do trâmite dos Projetos de Lei. Em que pese a iniciativa do Depen em realizar levantamento de dados sobre a aplicação da remição nos Estados com vistas a subsidiar a SAL/MJ no acompanhamento do projeto no Congresso Nacional, tal ação se mostrou intempestiva. Isso, somado ao desconhecimento do Depen acerca da tramitação do projeto, constatado em ambos os monitoramentos realizados pelo Tribunal, demonstra que a recomendação, no que tange ao compromisso assumido pelo Departamento, não foi implementada.

2.4.10 No entanto, conforme informado, o Depen tem tomado outras medidas com vistas à instituição da remição da pena pelo estudo, a exemplo da discussão do tema com os Estados e com o CNPCP. Sendo assim, na oportunidade da avaliação de impacto, os efeitos dessas medidas deverão ser analisados pela equipe de auditoria.



2.4.11 Medida(s) a ser(em) implementada(s)

2.4.12 Foi acordada a adoção das seguintes medidas:

- 1) inserir pauta específica sobre o tema no “I Encontro Nacional de Reintegração Social”, a ser realizado em maio de 2005, para reforçar a importância junto aos estados;
- 2) manter, de forma continuada, a discussão com o CNPCP acerca da remição da pena pelo estudo.

2.5 Recomendação 8.1.2, “c”: *“ao Ministro da Justiça que promova gestões junto ao Ministério do Trabalho e Emprego para verificar a viabilidade da transferência de recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT – para o Ministério da Justiça, com vistas ao financiamento de ações de profissionalização da pessoa presa em todo o país, de forma a atender às especificidades da clientela carcerária”.*

2.5.1 Grau de implementação

2.5.2 Conforme registrado no relatório do primeiro monitoramento, em 2003 foi realizada reunião entre o Depen e os Secretários Estaduais responsáveis pela Administração do Sistema Penitenciário, para discutir a inclusão do segmento carcerário no rol das políticas públicas. Essa reunião contou com a participação de representantes dos Ministérios do Trabalho e Emprego (MTE), da Educação e da Saúde.

2.5.3 Como resultado da reunião, foi recomendado às secretarias estaduais de justiça que articulassem com as respectivas secretarias estaduais do trabalho, e foi também enviado ao MTE minuta de Termo de Referência para intermediação da política penitenciária nacional com o Plano Nacional de Qualificação, de competência do MTE.

2.5.4 O próximo passo seria a formação de um grupo de trabalho com representantes dos dois ministérios com dois objetivos centrais: a) a elaboração de um termo de referência para a qualificação de trabalhadores apenados, com base no termo de Referência para intermediação da Política Penitenciária Nacional (Depen) e no Plano Nacional de Qualificação (MTE), a fim de orientar a articulação entre as secretarias estaduais e a execução de ações com recursos do FAT e do Funpen; e b) planejar e implementar experiências piloto de qualificação e elevação de escolaridade de jovens apenados e de inclusão de egressos do sistema penal no âmbito do Programa Primeiro Emprego.

2.5.5 O grupo de trabalho, previsto desde 2003, não foi instituído até o momento. Segundo os entrevistados, há necessidade de discussão temática antes de encaminhar o assunto. O Depen vem realizando oficinas para definir diretrizes. Deverá ser realizada oficina específica sobre qualificação, para buscar os perfis estaduais de atividades profissionais dentro do sistema. Somente depois de realizado esse diagnóstico, deverá começar a articulação interministerial, a qual não foi realizada por falta de dados para discutir com o MTE.

2.5.6 Avaliação

2.5.7 Com base nessas observações, considera-se a recomendação não implementada.



2.5.8 Medida(s) a ser(em) implementada(s)

2.5.9 Foi acordada a adoção das seguintes medidas:

- 1) concluir e sistematizar, entre outubro de 2004 e março de 2005, os resultados das oficinas temáticas com os estados e sociedade civil organizada e uma oficina nacional para definição de diretrizes na área de profissionalização;
- 2) articular, até março de 2005, com a equipe do Ministério do Trabalho com vista à redefinição dos termos do 'Protocolo de Intenções para Implementação de Programa Nacional de Qualificação e Requalificação Profissional de Presos, de Egressos e de Servidores Prisionais', firmado em maio de 2001, e a consolidação do termo ainda em discussão;
- 3) elaborar, até junho de 2005, o Plano Nacional de Qualificação profissional para o sistema penitenciário, com financiamento conjunto do Funpen e do FAT;
- 4) planejar e implementar, até junho de 2005, experiência piloto para a qualificação e elevação de escolaridade de jovens trabalhadores apenados e para inclusão de egressos do sistema penal no âmbito do Programa Primeiro Emprego.

2.6 Recomendação 8.1.2, "d": *“ao Ministro da Justiça que promova gestões junto ao Ministério da Educação para viabilizar a supervisão das atividades educacionais desenvolvidas dentro dos estabelecimentos penais (material, carga horária, número de professores, aplicação dos instrumentos disponíveis ao programa de jovens e adultos), a fim de favorecer a elevação da escolaridade das pessoas presas, em observância ao art. 10 e inciso IV do art. 11 da Lei de Execução Penal”.*

2.6.1 Grau de implementação

2.6.2 Conforme relatório enviado, em 29.4.2004, pela nova Direção do Depen (fls. 462/464, v. 2), a mudança de gestão do Ministério da Educação (MEC) interrompeu as discussões para o fechamento de um Protocolo de Intenções entre o Ministério da Justiça (MJ) e o MEC que orientaria uma ação conjunta dos dois Ministérios com vistas à elevação da escolaridade das pessoas presas.

2.6.3 Retomando a articulação com o MEC, foi realizada uma reunião entre representantes do Depen e do Departamento de Educação de Jovens e Adultos (Dejad) daquele Ministério. Em decorrência dessa reunião, foram fixados os seguintes pontos acerca da educação das pessoas presas (fls. 594/595, v. 5):

- a) formação do Grupo de Trabalho entre representantes do Depen e da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) do MEC, para formulação de um plano de ação que contemple propostas conjuntas de elevação da escolaridade da pessoa presa;
- b) inclusão do Depen no Grupo de Trabalho de discussão de ações de Educação de Jovens e Adultos (EJA), ligado à Casa Civil da Presidência da República, objetivando a inclusão, nessa política, da população prisional e, especialmente, dos egressos do sistema penitenciário;
- c) aprofundamento das discussões entre representantes do Depen/MJ e do Dejad/Secad/MEC sobre a promoção de ações educativas no âmbito de Penas e Medidas Alternativas;



- d) discussão, no âmbito do Grupo de Trabalho a ser criado pelo MJ e MEC, sobre a possibilidade de subsídios na remuneração do professor da rede pública de educação que atua nos estabelecimentos prisionais com recursos do Funpen;
- e) levantamento, pelo Depen, de indicadores referentes ao conhecimento necessário à prática pedagógica em estabelecimentos penais, visando a contribuir para a construção da identidade do *educador penitenciário*.

2.6.4 Avaliação

2.6.5 A mudança de gestão do MEC interrompeu as articulações com este Ministério iniciadas pelo Depen e constatadas durante o primeiro monitoramento. No entanto, com as últimas medidas tomadas pelo Depen, retomaram-se os trabalhos entre os dois Ministérios para a realização de ações conjuntas de elevação da escolaridade da população prisional.

2.6.6 No relatório do primeiro monitoramento, destacou-se que a parceria entre o MJ e o MEC não deveria objetivar somente a alocação de recursos, mas também o apoio deste nas atividades de supervisão educacional das ações desenvolvidas dentro das unidades prisionais, conforme pretendeu a recomendação do TCU. Em reunião com a equipe de auditoria, o Depen informou que as articulações com o MEC apontam nesse sentido, não se restringindo à alocação de recursos. De fato, conforme acertado na reunião entre os dois Ministérios, o Depen promoveria o levantamento de indicadores referentes ao conhecimento necessário à prática pedagógica em estabelecimentos penais, visando a contribuir para a construção da identidade do *educador penitenciário*. Esse levantamento poderá subsidiar o trabalho conjunto do Depen e do MEC de forma a viabilizar educação compatível com as experiências e expectativas da clientela da escolarização nos presídios.

2.6.7 Ainda que não tenha sido formalizado o Protocolo de Intenções entre o MJ e o MEC, medida prevista pelo Depen, surgiu, a partir da reunião viabilizada pelo Departamento, a possibilidade de instituição de Grupo de Trabalho formado por representantes daqueles Ministérios e de ingresso do Depen no Grupo que atua na Casa Civil para a Educação Profissionalizante de Jovens e Adultos. Isso sinaliza a iniciativa do Depen de buscar apoio do MEC no desenvolvimento de atividades educacionais nos estabelecimentos penais. Sendo assim, apesar da descontinuidade temporária dos trabalhos, consideramos a recomendação em implementação.

2.6.8 Medida(s) a ser(em) implementada(s)

2.6.9 Foi acordada a adoção, até janeiro de 2005, das seguintes medidas:

- 1) instituir Grupo de Trabalho entre MEC e MJ com vistas à definição de uma política básica para a elevação da escolaridade do preso;
- 2) promover o ingresso do Depen em Grupo de Trabalho que atualmente opera na Casa Civil para a Educação Profissionalizante de Jovens e Adultos.

2.7 Recomendação 8.1.2, “e”: *“ao Ministro da Justiça que estabeleça grupo de contato de auditoria, com participação do Departamento Penitenciário Nacional e da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a*



implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas”.

2.7.1 Grau de implementação

2.7.2 Inicialmente os representantes do Depen no grupo de contato foram indicados pelo Ofício nº 2821/2003/Depen/Gab, de 28.10.2003, às fls. 373 e 374, v. 2, conforme registrado no primeiro relatório de monitoramento. Posteriormente, por meio do Ofício n.º 2652/2004 – DEPEN/COGEN, de 11.8.2004 (fl. 516, v. 2), foram encaminhados os nomes da nova composição do grupo de contato.

2.7.3 Foi informado que o Depen reiterou várias vezes à Secretaria Federal de Controle Interno a comunicação pertinente, sem ainda haver obtido a resposta esperada. O Depen sugere que o TCU reavalie a recomendação, tendo em vista estar claro que o não atendimento não se deve à inércia do Gestor, acrescentando que o TCU poderia remeter também comunicação pertinente à Secretaria Federal de Controle Interno para reforçar a solicitação feita pelo Departamento.

2.7.4 Avaliação

2.7.5 O Depen tomou as providências para instituição do grupo de contato na forma recomendada pelo Tribunal. A recomendação foi implementada. A participação da SFCI deveria ter sido efetivada por meio de recomendação expedida diretamente para aquela Secretaria. Como se optou por deixar a responsabilidade pela formação do grupo de contato apenas ao Depen, acreditamos que, neste caso, faculta à SFCI participar ou não do referido grupo.

2.7.6 Considerando que, no prazo de um ano, ainda será realizada a avaliação de impacto da auditoria, cabe recomendar à Secretaria Federal de Controle Interno, que acompanhe junto ao grupo de contato da auditoria realizada na ação “Profissionalização do Preso” (Decisão nº 1.715/2002 – Plenário), do Programa Reestruturação do Sistema Penitenciário, a implementação das recomendações desta Corte de Contas.

2.8 Recomendação 8.1.3, “a”: *“recomendar à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional: criar ação de desenvolvimento e fortalecimento institucional no programa Reestruturação do Sistema Penitenciário”.*

2.8.1 Grau de implementação

2.8.2 Nos termos do Decreto n.º 4991 de 18.2.2004, foi aprovada a nova estrutura regimental do Ministério da Justiça. Com a reestruturação organizacional do Depen, passaram a compor o organograma do Departamento cinco Coordenações-gerais, entre essas, a Coordenação-geral de Reintegração Social e a Coordenação-geral de Ensino (fl. 603, v. 5).

2.8.3 Segundo o gestor, “apesar do grande progresso institucional obtido pelo Departamento com a nova estrutura, entende-se que ela ainda carece de aperfeiçoamento, sobretudo em função do advento do Sistema Penitenciário Federal” (fl. 600, v. 5). O Depen, portanto, pretende propor ao Ministério da Justiça uma nova configuração.

2.8.4 Avaliação



2.8.5 A reestruturação organizacional do Depen representou destacado avanço em direção ao desenvolvimento e fortalecimento institucional da unidade, especialmente no que se refere às ações para a profissionalização da pessoa presa, objeto de auditoria do TCU, haja vista a importância dada às áreas de ensino e reintegração social com a criação de Coordenações-gerais especializadas nessas atividades.

2.8.6 No entanto, por se tratar de uma estrutura organizacional ainda recente, seria precipitada uma conclusão definitiva sobre os efeitos desse novo arranjo institucional para o desenvolvimento e fortalecimento do Depen. A análise desses efeitos poderá ser realizada na fase de avaliação de impacto, quando a nova estrutura organizacional e os sistemas e procedimentos de coordenação dela decorrentes terão maturidade suficiente para que sejam avaliados. Sendo assim, consideramos que a recomendação encontra-se em implementação.

2.8.7 Medida(s) a ser(em) implementada(s)

2.8.8 O Depen planeja realizar, até março de 2005, estudo sobre a nova estrutura organizacional e seus impactos nos trabalhos do Departamento, avaliando a estrutura de cargos e as necessidades de recursos materiais e humanos.

2.9 Recomendação 8.1.3, “b”: *“recomendar à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional: estabelecer uma agenda de discussão do Termo de Referência Para Elaboração de Projetos com os estados, a fim de aprimorar o documento em relação à formação educacional e cultural no sistema prisional e estabelecer diretrizes comuns no processo de qualificação profissional do preso”.*

2.9.1 Grau de implementação

2.9.2 Conforme relatado no primeiro relatório parcial de monitoramento, o Depen realizou, em 2003, uma oficina nacional que contou com a participação de técnicos das Secretarias Estaduais de Justiça na área de Elaboração e Acompanhamento de Convênios e de Termos de Parceria, voltado para o planejamento das ações de recuperação social do preso, com base no Termo de Referência para Apresentação de Projetos Sociais.

2.9.3 Houve também visitas técnicas junto aos estados quando se promoveu a discussão e divulgação das diretrizes de análise técnica dos pleitos sociais e se realizou reuniões técnicas com gestores e técnicos responsáveis pela área de programas sociais nas unidades prisionais.

2.9.4 Ficou acertado naquele Relatório a realização de oficina técnica com os estados para revisão do Termo de Referência e a realização de oficinas destinadas a capacitar os gestores na elaboração de planos integrados de reintegração social. As atividades seriam concentradas em um único evento, o qual não foi realizado, segundo a atual equipe responsável pela execução das ações, por falta de local disponível junto às instituições do âmbito do governo federal. A pretensão do Depen é de que participem do evento ao menos dois representantes de cada estado, além de convidados de outros ministérios, de organizações governamentais e não-governamentais.



2.9.5 A proposta operacional de realização do primeiro Encontro foi encaminhada ao Diretor do Depen em setembro de 2004, com a definição da programação. Dentro dos objetivos da iniciativa, ressaltam-se:

- a) planejamento estratégico no âmbito das gestões estaduais do sistema penitenciário, a partir de indicadores como: diagnóstico prisional, estrutura disponível, atores gerenciais, metas, parcerias locais, itens passíveis de financiamento e estimação de custo/valor de mercado, número de ações sociais por estado, perfil das unidades prisionais, indicadores de desempenho, indicadores de avaliação, impacto social, resultados esperados e sustentabilidade das ações; e
- b) discussão e definição de parâmetros objetivos de repasse de recursos aos estados.

2.9.6 Avaliação

2.9.7 Apesar de o Encontro Nacional ter sido adiado, a pauta para realização do evento se encontra em fase adiantada de planejamento, o que justifica considerar a recomendação em implementação.

2.9.8 Cabe notar que a equipe de auditoria sugeriu ao Depen que avalie a possibilidade de realização do Encontro em algum estado, caso não haja locais disponíveis em Brasília no período do evento.

2.9.9 Medida(s) a ser(em) implementada(s)

2.9.10 Próximas medidas a serem implementadas:

- 1) realizar, no período de janeiro a março de 2005, licitação de local destinado a abrigar o I Encontro Nacional de Reintegração Social;
- 2) preparar e realizar o evento no período de abril a maio de 2005.

2.10 Recomendação 8.1.3, “c”: *“recomendar à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional: promover levantamento nacional da estrutura física disponível nas unidades penais que possam ser utilizadas para a educação e produção, com vistas ao apoio financeiro dos estados no estabelecimento dos meios necessários a tais fins, definindo o mínimo aceitável para repasses de recursos”.*

2.10.1 Grau de implementação

2.10.2 A partir da recomendação deste Tribunal, conforme registrado no relatório anterior de monitoramento, foi exigido que as propostas para novos projetos de ações de qualificação profissional e de montagem de oficinas produtivas contenham informações sobre os espaços destinados às atividades de ressocialização. Consta também que o setor de Análise de Projetos Sociais, ao proceder à avaliação de pleitos estaduais, passou a solicitar a demonstração de indicadores, como: existência de estrutura física adequada, atores gerenciais envolvidos, métodos de monitoramento e avaliação, entre outros. Também foi elaborado documento pelo setor técnico, intitulado ‘Padrões mínimos de financiamento de programas de educação profissional dentro do sistema penitenciário’.



2.10.3 Registraram-se dificuldades para implementação das ações como a falta de entendimento e de aceitação das solicitações pelos estados, as mudanças nas equipes de governo estaduais, a inexistência e/ou despreparo da equipe técnica lotada nas secretarias estaduais responsáveis pela gestão prisional e o número reduzido de profissionais de engenharia no Depen.

2.10.4 Por ocasião da realização da entrevista que subsidiou este relatório parcial de monitoramento, a equipe constatou que não houve prosseguimento dessas ações. Pretende-se que o Infopen seja utilizado para realização do diagnóstico, entretanto, não foram incluídos no sistema indicadores que permitam a realização do levantamento sugerido pela recomendação. Foi acordado com a equipe do Depen que será incluído o indicador “capacidade de atendimento na área de educação e produção /total da população prisional”. Deve ser ressaltado também que todos os estados aderiram ao Infopen.

2.10.5 O gestor observou, no plano de ação encaminhado, que o lançamento do módulo estatístico do Infopen, realizado no mês de setembro de 2004, consistiu essencialmente na disponibilização da plataforma de banco de dados aos estados. Acrescenta que vem ouvindo os diversos segmentos do Departamento na tentativa de melhorar os indicadores – que já são muitos –, ocasião que se atentou mais especificamente para a presente recomendação.

2.10.6 Contudo, entrevista realizada com a gestora do Infopen demonstrou o desconhecimento desta quanto à necessidade de inclusão de indicadores no sistema que possam mensurar a estrutura física disponível para ressocialização do preso.

2.10.7 O gestor considera que uma das melhorias advindas das recomendações é o fato de se assegurar que as unidades que vêm sendo construídas a partir de novos convênios continuem sendo dotadas de tais espaços. A prioridade agora é que se garanta a alimentação do Infopen e, nesse sentido, está previsto treinamento junto aos órgãos estaduais.

2.10.8 Ademais, o gestor entende que a mudança na linha de trabalho do Depen depende de um compromisso claro dos estados em também superar a sistemática de mera propositura de demandas, sem um contexto de planejamento. Solicita, então, que o TCU encaminhe cópia deste relatório aos estados, alertando para a importância de se planejar as ações que serão implementadas dentro das penitenciárias, a partir da alimentação do Infopen e da consolidação das ações em Planos Plurianuais. A intenção é orientar os estados quanto à utilização dos dados na formulação das políticas locais e ao encaminhamento de pedidos para financiamento de projetos com recursos do Funpen.

2.10.9 Avaliação

2.10.10 A recomendação do TCU baseou-se em diversas evidências: a necessidade de se ampliar o volume de recursos para financiar as ações de profissionalização dentro do sistema penitenciário brasileiro; o desconhecimento das potencialidades do sistema pelo gestor federal, para que possa realizar a alocação de recursos; e a constante alegação dos entrevistados nos níveis federal e estadual, durante a realização da auditoria, de que a falta de estrutura física adequada constitui um dos principais obstáculos à implementação das ações de educação e produção dentro das penitenciárias.

2.10.11 Assim como ocorreu na etapa do primeiro relatório de monitoramento, a recomendação permanece não implementada. Esta situação demanda que sejam verificadas as medidas abaixo, acordadas com o gestor, na etapa de avaliação de impacto da implementação da referida recomendação.



2.10.12 Medida(s) a ser(em) implementada(s)

2.10.13 Acordou-se a implementação das seguintes medidas:

- 1) inclusão no sistema, até janeiro de 2005, de quesitos que possam aferir a disponibilidade e as condições dos espaços físicos destinados às atividades educativas e/ou laborativas em relação ao número de unidades prisionais no estado (a equipe do Depen irá selecionar os indicadores que julgar pertinentes, entre os quais, o levantamento da capacidade de atendimento na área de educação e produção).
- 2) sensibilização permanente dos estados para a importância da alimentação do Infopen, inclusive como critério para a obtenção de financiamento de outras ações que não as da área social;
- 3) exigência, de forma continuada, de indicação expressa nos projetos submetidos a financiamento, que envolvam atividades educativas e/ou laborativas acerca da existência e da condição dos espaços físicos nas unidades escolhidas para a execução do objeto.

2.11 Recomendação 8.1.3, “d”: *“recomendar à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional: identificar as necessidades de financiamento das ações de profissionalização das unidades federadas, com vistas a orientar a distribuição dos recursos da União”.*

2.12 Recomendação 8.1.3, “g”: *“recomendar à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional: consolidar informações relativas às fontes e aos volumes de recursos utilizados pelas unidades federadas, com vistas a dimensionar a necessidade de financiamento do sistema penitenciário”.*

2.12.1 Grau de implementação

2.12.2 A implementação destas recomendações estão condicionadas ao pleno funcionamento do Infopen. Ressalta o gestor que o realinhamento que se processa no sistema permitirá um diagnóstico completo dos sistemas estaduais na área social, incluindo a necessidade de financiamento e as fontes e volumes de recursos utilizados pelas unidades federadas, conforme recomendado.

2.12.3 Da mesma forma que no primeiro monitoramento, comentou-se sobre a importância de incentivar os estados ao planejamento das atividades, orientando-os quanto à coleta e interpretação dos dados para a formulação das diversas políticas para o sistema. No momento, tornar o Infopen um instrumento de planejamento é uma das prioridades do Depen.

2.12.4 No primeiro relatório de monitoramento, informa-se que o gestor sugere indicador específico para medir, em cada estabelecimento penal, as fontes de recursos utilizadas na manutenção das atividades ressocializadoras dos apenados com os seguintes detalhamentos: recursos do tesouro estadual, recursos de outras fontes do estado (Fundos), recursos do Fundo Penitenciário Nacional, recursos de outras fontes da União (Fundos e outros Ministérios), tendo como unidade de medida o volume em moeda gasto mês a mês.

2.12.5 Quanto às fontes de recursos, deve-se pensar também em organizações privadas que atuam no sistema e que, em geral, entram com equipamentos para montar as oficinas.



2.12.6 Avaliação

2.12.7 Consideramos as recomendações não implementadas. O cumprimento dessas recomendações depende da inclusão do indicador no Infopen e da alimentação do sistema pelos estados. Como a reestruturação do sistema não está concluída e a pauta de trabalho junto aos estados se encontra em fase de elaboração, os instrumentos disponíveis não permitem ainda a obtenção das informações sugeridas pela auditoria.

2.12.8 No momento, os esforços estão sendo direcionados para a elaboração de uma pauta de trabalho que permita o fortalecimento institucional dos estados para a alimentação e utilização do sistema. A execução das ações hoje tem como diretriz a articulação com os estados. Conforme mencionado, aperfeiçoar os instrumentos de controle e orientação do Depen depende também do comprometimento dos estados.

2.12.9 Medida(s) a ser(em) implementada(s)

2.12.10 Próximas medidas a serem implementadas:

- 1) de forma continuada, garantir a alimentação do Infopen pelos estados e refinar os indicadores do sistema;
- 2) promover treinamento contínuo dos responsáveis pelo Infopen nos estados, orientando-os quanto à coleta e a interpretação de dados para a formulação de políticas;
- 3) exigência permanente de indicação expressa, nos projetos submetidos ao Depen para financiamento de atividades educativas e/ou laborativas, acerca da realidade orçamentária e financeira dos estados no tocante à promoção de ações dessa natureza;
- 4) realizar, em maio de 2005, o I Encontro Nacional de Reintegração Social, no qual serão discutidos com os estados a reavaliação do Termo de Referência e a elaboração de Planos Plurianuais.

2.13 Recomendação 8.1.3, “e”: *“recomendar à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional: estabelecer critérios objetivos para a alocação de recursos financeiros às unidades federadas, alterando o atual modelo de financiamento que transfere recursos segundo as demandas dos estados”.*

2.13.1 Grau de implementação

2.13.2 Foi instituído grupo de trabalho para estudo de novos critérios para concessão de financiamento pelo Funpen, o qual começou por delimitar o referencial normativo a ser fixado para essas transferências (IN-01/97, Lei de Execução Pena, Lei Complementar 79/94 e Decreto nº 1.093/94). A intenção é que as conclusões a serem daí extraídas acompanhem os referenciais técnicos e políticos que serão obtidos do I Encontro Nacional de Reintegração Social. Aguarda-se esse evento para elaboração de documento que oriente os estados na elaboração dos planos plurianuais.

2.13.3 Avaliação

2.13.4 A recomendação permanece não implementada. A implementação desta e de outras recomendações está dependendo da elaboração de um nova política a ser redesenhada junto aos estados por meio da realização de um encontro nacional. Contudo, este encontro não foi realizado pela



indisponibilidade de local apropriado no âmbito do governo federal em Brasília, tornando-se um gargalo à implementação das ações. Trata-se, pois, de questão operacional que deverá ser solucionada com a maior brevidade possível, sob pena das atribuições relativas à educação e reintegração da pessoa presa ficarem prejudicadas.

2.13.5 Medida(s) a ser(em) implementada(s)

2.13.6 Acertou-se a realização das seguintes medidas:

- 1) concluir, até fevereiro de 2005, os trabalhos do Grupo, com a edição do estudo normativo;
- 2) continuamente, sensibilizar os estados para a alimentação do Infopen e capacitar os gestores locais a operar com os seus dados, também no sentido de elaboração das suas políticas;
- 3) consolidar, até fevereiro de 2005, proposta de critérios objetivos e subjetivos a serem considerados para aprovação e financiamento de projetos e planos integrados para posterior discussão no I Encontro Nacional de Reintegração Social;
- 4) realizar, em maio de 2005, o I Encontro Nacional de Reintegração Social, em que tais critérios serão discutidos com os estados;
- 5) lançar, até dezembro de 2005, o material resultante de todo esse processo, consolidando as referências à nova política, com explicitação clara dos critérios a serem observados para o financiamento de projetos e de planos integrados.

2.14 Recomendação 8.1.3, “F”: *“recomendar à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional: elaborar uma agenda de discussão com os estados, visando à elaboração de planos integrados de ressocialização da pessoa presa”.*

2.14.1 Grau de implementação

2.14.2 A discussão com os estados sobre a elaboração de planos integrados de ressocialização da pessoa presa estava prevista para ocorrer durante o I Encontro Nacional de Reintegração Social, do qual participariam as unidades da federação. No entanto, segundo o gestor, em razão da dificuldade de se encontrar um local para realização do evento, este foi adiado para maio de 2005.

2.14.3 Avaliação

2.14.4 Como não foram realizados o evento e, por conseguinte, a discussão efetiva com os estados sobre a elaboração de planos integrados, entendemos que a recomendação não foi implementada.

2.14.5 Medida(s) a ser(em) implementada(s)

2.14.6 Foi acordada a adoção da seguintes medidas:

- 1) Realização, em maio de 2005, do I Encontro Nacional de Reintegração Social, com a participação dos gestores dos estados para construção de planos plurianuais;
- 2) realização, ao longo de 2005, de encontros com os estados para avaliação do referido evento.



2.15 Recomendação 8.1.3, “h”: *“recomendar à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional: apoiar as secretarias estaduais responsáveis pela administração das unidades prisionais para que sejam implementados programas permanentes de capacitação de servidores estaduais do sistema penitenciário, visando a conscientizá-los da importância das ações relativas à educação e ao trabalho do preso”.*

2.15.1 Grau de implementação

2.15.2 No ano de 2001, foi instituído o Programa Nacional de Capacitação dos Servidores Penitenciários, com vista a apoiar os estados na capacitação de seus servidores dentro de um programa nacional. Para a implementação do Programa, foi criado um cadastro nacional de docentes. Os cursos são oferecidos sem custo aos estados, aos quais competem apenas disponibilizar o local de realização do curso e indicar os servidores.

2.15.3 De acordo com o Depen, no âmbito desse Programa, foram capacitados 1970 servidores em 2004, o que representa um aumento de cerca de 26% em relação ao resultado de 2003, com 1566 servidores capacitados.

2.15.4 No relatório do primeiro monitoramento, foram apontadas outras ações promovidas pelo Depen para a capacitação dos servidores. O manual da Organização das Nações Unidas (ONU), cuja publicação estava em fase de licitação à época do primeiro monitoramento, já foi publicado e distribuído aos Estados. O Depen está trabalhando, atualmente, na orientação para a utilização do manual pelos servidores. Deu-se, também, continuidade ao Projeto Direitos Humanos em Cena, com a aprovação de dois projetos para capacitação de profissionais do sistema penitenciário em Direitos Humanos mediante técnicas de teatro interativo.

2.15.5 Durante o primeiro monitoramento, o Depen informou sobre a possibilidade de se firmarem convênios com universidades para desenvolvimento de curso de pós-graduação em administração penitenciária. Conforme quadro à fl. 711, v. 5, em 2004, foram celebrados convênios com a Universidade Federal do Espírito Santo e com o Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, no Mato Grosso. Encontra-se em andamento a celebração de convênios com outras instituições de ensino no Distrito Federal e nos estados da Bahia, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Sergipe e Roraima.

2.15.6 O Depen pretende lançar as bases para um novo programa de capacitação dos servidores – Programa Nacional de Educação Continuada do Pessoal Penitenciário – fundado, principalmente, no fomento à implantação de Escolas Penitenciárias nos estados e na elaboração de uma Matriz Curricular Nacional para orientar os planos de trabalho dessas escolas. Nesse sentido, foi enviado Ofício Circular às Secretarias Estaduais (fls. 638/644, v. 5) com vistas a divulgar o Programa, avaliar o interesse de adesão dos estados e obter informações sobre a existência e as condições físicas e materiais das escolas penitenciárias existentes nos estados.

2.15.7 Avaliação

2.15.8 Constatou-se a continuidade das ações voltadas à capacitação de servidores observadas no primeiro monitoramento. No âmbito do Programa Nacional de Capacitação dos Servidores Penitenciários, houve, em relação ao ano anterior, acréscimo no número de servidores beneficiados pelo programa.



2.15.9 Embora reconheça os bons resultados alcançados pelo programa de capacitação atual, o Depen, no Ofício Circular enviado aos estados e na reunião com a equipe de auditoria, apontou as limitações desse programa (fl. 641, v. 5):

não aparelha os Estados com estruturas adequadas a projetar, desenvolver e avaliar as ações educativas *de acordo com a realidade local*, não assegura a *continuidade* necessária para a boa manutenção dos níveis de qualificação do pessoal penitenciário e, como consequência disso, *acaba por restar limitada à figura do agente penitenciário*, sem conseguir envolver a direção e os técnicos de que falava a proposta original.

2.15.10 Tendo sido detectadas tais deficiências, entendemos adequada a iniciativa do Depen em procurar alternativas que visem ao aprimoramento do programa de capacitação, focando a educação continuada e mais condizente com a realidade dos servidores de cada estado.

2.15.11 Em razão das ações que já haviam sido empreendidas pelo Depen, a equipe do primeiro monitoramento considerou implementada a recomendação em análise. A partir dos presentes trabalhos de auditoria, observa-se que, além de dar continuidade às ações que motivaram esse entendimento, o Depen, dentro de uma nova concepção de programa de educação continuada, tem procurado aprimorar a capacitação dos servidores mediante o fomento à instalação de Escolas Penitenciárias nos estados e o desenvolvimento de uma Matriz Curricular de apoio às atividades de capacitação. Diante disso, mantemos o entendimento anterior, considerando a recomendação implementada. Todavia, por se tratar de recomendação que visa à execução de atividades de caráter permanente, espera-se que o Depen dê continuidade às ações, que permanecerão sob o monitoramento deste Tribunal.

2.15.12 Medida(s) a ser(em) implementada(s)

2.15.13 Foi acordada a adoção das seguintes medidas:

- 1) implantação, até julho de 2005, de 8 (oito) Escolas Penitenciárias nos Estados;
- 2) elaboração, até julho de 2005, da matriz curricular nacional de formação permanente do pessoal penitenciário;
- 3) capacitação dos dirigentes das escolas para trabalhar com a matriz e elaborarem planos diretores de ensino, no período de agosto a dezembro de 2005;
- 4) desenvolvimento, até janeiro de 2006, dos primeiros cursos de acordo com o novo formato.

2.16 Recomendação 8.1.3, “i”: *“recomendar à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional: articular, em nível nacional, parcerias governamentais e não governamentais para o fomento das ações de qualificação profissional do sistema penitenciário”.*

2.16.1 Grau de implementação

2.16.2 De acordo com o primeiro relatório de monitoramento, foi realizada, em 2003, reunião no Ministério da Justiça, com a participação de dirigentes da Secretaria Nacional de Justiça e do Depen, de membros da Coordenação Nacional da Pastoral Carcerária e de representante da Conferência Nacional de Bispos do Brasil. Foi mencionada também proposta de parceria com o Sebrae, encaminhamento ao MTE de minuta de Termo de Referência para pleitos na área de assistência ao



egresso, além de celebração de convênio com a Finatec/UnB/DF, o qual visava contribuir para a formação profissional e desenvolvimento humano de pessoas egressas do sistema penitenciário do DF.

2.16.3 Na atual etapa de monitoramento, foi mencionada a efetivação de parcerias com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (projetos Arcas das Letras e Nascer da Terra) e com a Embrapa. O primeiro visa a montagem de oficinas de marcenaria para a construção de estantes/arcas que serão distribuídas para bibliotecas dentro e fora do Sistema Penitenciário. O segundo visa a selecionar detentos que tenham vocação para o trabalho agrícola para concessão de crédito rural. Essa iniciativa deverá ocorrer depois que o beneficiário sair da prisão, prevendo o acompanhamento do interessado por cinco anos pelas entidades parceiras.

2.16.4 O MDA contará, para tanto, com o apoio de instituições que estão fora da área de atuação do Ministério da Justiça, o que propiciará a inserção de outras entidades governamentais e não-governamentais no fluxo de execução das ações. Nesse sentido, o objetivo hoje é demonstrar aos convenientes a necessidade de criação da rede além da área da Justiça. Busca-se aprovar projetos que tenham perspectiva de interação com outros setores governamentais e não-governamentais. Foi mencionado também o início de conversações com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República, para que seja focada a situação das mulheres presas.

2.16.5 Em 2004, foram assinados 15 convênios na área de capacitação/qualificação da pessoa presa e do egresso, dos quais, 10 com secretarias estaduais de justiça e cinco com entidades não-governamentais. Entre esses convênios, cinco eram destinados aos egressos do sistema penitenciário. Estados das regiões Nordeste e Norte foram beneficiados com 11 projetos. A previsão é de que sejam beneficiados 4.866 pessoas, com o total de R\$ 1.470.273,99 (fl. 712, v. 5).

2.16.6 Entre os projetos aprovados pelo Depen, encontram-se propostas de atendimento aos detentos, egressos, familiares e agentes penitenciários. As propostas, em geral, visam à qualificação em trabalhos artesanais e prevêm também ações para incentivar valores de ética e cidadania:

- capacitar internos em oficinas de bordados, cestarias e oficina de caixas de embalagens para presentes;
- oficinas de arranjos artesanais, marcenaria, rafia, parafina, macramé e pinturas em tecidos e plásticos;
- cursos de artesanato em madeira, ética, cidadania, relação familiar, meio-ambiente, higiene pessoal, trabalho, renda, comercialização e escoamento do produto;
- capacitação na área de olericultura, implantação de estufas, instalação do viveiro de mudas e assistência técnica ao projeto;
- capacitação em oficina de teatro no Complexo Penitenciário da Papuda;
- caixas-estantes para acondicionar livros;
- produção diferenciada no aproveitamento do coco seco em produtos e artefatos com fino acabamento;
- oficinas profissionalizantes em cerâmica artesanal e utilitária e oficinas temáticas com a produção de textos de autoria dos internos.

2.16.7 Houve mudanças no critério de aprovação de projetos de qualificação, os quais devem incluir diagnóstico inicial que explicita o impacto produzido pelas atividades propostas nos projetos da economia local e a perspectiva de inserção posterior no mercado de trabalho.



2.16.8 Ressalta-se que uma das dificuldades básicas para firmar parcerias com organizações civis consiste, muitas vezes, na falta de preparo técnico dessas entidades para elaboração de projetos. A participação de algumas ONGs no mencionado encontro nacional, com a finalidade de incentivar as parcerias entre essas organizações e os governos estaduais, visa também a disseminar conhecimento sobre proposição e execução dessas ações.

2.16.9 Com vistas a fortalecer a ação dos Conselhos da Comunidade, órgão de execução penal previsto no artigo 61 da Lei nº 7.210/84 (Lei de Execução Penal) foi instituído pela Portaria n.º 23, de setembro de 2004, comissão com o objetivo de discutir e propor ações de fomento à criação dos Conselhos da Comunidade e o acompanhamento de suas atividades. O referido diploma legal, no seu art. 4º, prevê o dever de o Estado recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena. A partir desta iniciativa, foi realizada, em 7 e 8 de dezembro de 2004, uma oficina de trabalho com o tema “Estratégia de fomento e incentivo à estruturação e fortalecimento dos Conselhos da Comunidade”, a qual visou a promover mudança no conceito de tratamento penitenciário, incentivando-se ações de prevenção e intervenção social na execução penal.

2.16.10 Avaliação

2.16.11 O TCU considerou, no primeiro monitoramento, que a recomendação foi implementada, tendo em vista que o Depen havia se empenhado na articulação com órgãos e outras instituições para ampliação da participação dessas entidades nas ações de educação e qualificação profissional das pessoas presas. No final de 2004, as iniciativas que vêm sendo tomadas priorizaram a orientação das entidades públicas e civis para atuação na área, sem que se intensificasse a efetivação das parcerias recomendadas pelo Tribunal. Com base nessa nova abordagem de trabalho, a recomendação pode ser considerada em implementação.

2.16.12 Medida(s) a ser(em) implementada(s)

2.16.13 Próximas medidas a serem implementadas:

- 1) promover, no período de outubro de 2004 a março de 2005, discussões com ONGs quando da realização de oficinas para reavaliação do Termo de Referência para Elaboração de Projetos destinados à melhoria do Sistema Penitenciário;
- 2) participação de ONGs no Encontro Nacional a ser realizado em maio de 2005.

2.17 Recomendação 8.1.3, “j”: *“recomendar à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional: incluir, em cadastro nacional, informações quanto à oferta de educação formal, de qualificação profissional e de trabalho nas unidades prisionais, especificando o número de presos beneficiados e o custo envolvido em cada área”.*

2.17.1 Grau de implementação

2.17.2 De acordo com o manual do usuário do Infopen, o sistema está preparado para a obtenção de dados relativos à educação formal e ensino profissionalizante, bem como ao trabalho nas unidades prisionais.

2.17.3 Em relação aos custos envolvidos com a implementação dessas atividades, o Depen, no primeiro monitoramento, havia se comprometido a alterar, de imediato, a planilha de levantamento



dos custos operacionais do estabelecimento penal para consignar como item de custo cada uma das referidas atividades. No entanto, conforme o manual do Infopen, os dados sobre o custo mensal do preso não discriminam as áreas constantes da recomendação do TCU.

2.17.4 Em reunião com o Depen, foi informado à equipe de auditoria que o Departamento não pretende, em um primeiro momento, incluir informações detalhadas sobre os custos nas unidades prisionais. Essas informações poderão ser obtidas em uma segunda fase de desenvolvimento do sistema, cujo objetivo será a implantação de sistemas de gestão nas unidades prisionais. Como alternativa, o Depen exigirá a inclusão dessas informações nas propostas de projetos apresentadas pelos estados. Ademais, o pedido dessas informações será incluído em questionário a ser respondido pelos estados quando da realização do I Encontro Nacional de Reintegração Social.

2.17.5 Avaliação

2.17.6 Consideramos que a recomendação não foi implementada, pois o Depen ainda não dispõe de informações que especifiquem o número de presos beneficiados e os custos envolvidos na educação formal, na qualificação profissional e no trabalho desenvolvido dentro das unidades prisionais. Entende-se que, em função da necessidade inicialmente apontada pelo Depen de se utilizar o Infopen para a coleta de dados e da impossibilidade de alimentá-lo nesse período, não foi possível avançar na implementação da recomendação.

2.17.7 Como o Infopen se encontra em fase inicial de implantação, em que se procura sensibilizar os estados para a importância do sistema, entendemos conveniente o posicionamento do Depen de obter dados mais detalhados em uma próxima atualização do sistema, independentemente da implantação de sistemas de gestão nas unidades prisionais. No entanto, enquanto não for possível coletar, mediante o Infopen, dados sobre os custos daquelas atividades, deve-se adotar a alternativa proposta pelo próprio Departamento de obtê-los durante a apresentação das propostas de projetos.

2.17.8 Medida(s) a ser(em) implementada(s)

2.17.9 Foi acordada a adoção das seguintes medidas:

- 1) adequação, até março de 2005, do termo de referência para elaboração de projetos de forma que, quando da apresentação das propostas dos projetos, sejam apresentadas informações sobre os custos envolvidos na educação formal, qualificação profissional e trabalho nas unidades prisionais dos estados;
- 2) inclusão, até março de 2005, da requisição dessas informações no questionário a ser respondido pelos estados quando da realização do I Encontro Nacional de Reintegração Social.

2.18 Recomendação 8.1.3, “I”: *“recomendar à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional: desenvolver instrumentos de coordenação e monitoramento das ações de educação e de trabalho no sistema penal”.*

2.18.1 Grau de implementação

2.18.2 Com a reestruturação organizacional do Depen, foram criadas, entre outras, a Coordenação-geral de Ensino e a Coordenação-geral de Reintegração Social. Esta última possui uma Divisão de



Análise de Projetos, a qual, segundo o gestor, terá a incumbência de realizar o monitoramento técnico da maior parte das ações sociais conduzidas no sistema penitenciário por meio de critérios e indicadores a serem discutidos na oficina técnica para reavaliação do Termo de Referência para Elaboração de Projetos.

2.18.3 Em reunião no Depen, foi informado à equipe de auditoria que já se encontra em andamento os trabalhos para definição de indicadores para os projetos avaliados pelo Depen. Esses indicadores irão compor o Termo de Referência a ser discutido com os estados em oficina técnica durante o I Encontro Nacional de Reintegração Social.

2.18.4 Mediante Portaria do Depen (fl. 546, v. 5), foi instituída a Comissão Intersetorial de Inspeção dos Sistemas Penitenciários Estaduais, que será composta por servidores da Coordenação-geral de Assuntos Penitenciários, da Coordenação-geral de Apoio aos Sistemas Penitenciários Estaduais, da Coordenação-geral de Ensino, da Coordenação-geral de Reintegração Social, da Coordenação-geral do Sistema Penitenciário Federal e da Ouvidoria.

2.18.5 Com a instituição de uma Comissão envolvendo vários setores do Departamento, o Depen espera que os trabalhos de monitoramento não se restrinjam à inspeção das unidades prisionais, mas que possibilitem uma análise de maior abrangência do sistema penitenciário, que inclua não somente as condições dos presídios, mas também a situação do sistema penitenciário nos estados e os resultados obtidos nas diferentes áreas de atuação, tais como educação, trabalho e saúde. Embora o gestor tenha incluído a instituição da Comissão como ação relativa à recomendação 1.2, “a”, entendemos que essa medida contribuirá para a implementação da recomendação em análise.

2.18.6 Avaliação

2.18.7 Consideramos que a recomendação não foi implementada. Durante o primeiro monitoramento, o Depen manifestou que as ações para implementação dessa recomendação dependiam da nova estrutura do Departamento, que à época estava em estudo na Secretaria Nacional da Justiça. Em razão disso, uma das medidas para implementação da recomendação apontadas no relatório do primeiro monitoramento foi a reestruturação do Departamento.

2.18.8 Segundo o Depen, com a aprovação do novo arranjo institucional, deu-se início aos trabalhos para desenvolvimento de instrumentos de coordenação e monitoramento compatíveis com a estrutura organizacional disponível para aplicá-los, avaliá-los e aprimorá-los. Tais trabalhos, no entanto, encontram-se inconclusos, sem que fossem disponibilizados documentos parciais pelos quais pudéssemos avaliar o grau de implementação da recomendação.

2.18.9 Com base nos trabalhos de auditoria, a equipe observou que faltam junto às esferas estaduais interlocutores permanentes que possam discutir os assuntos técnicos e acompanhar as atividades de interesse do Depen e dos estados. Em face dessa dificuldade, entendemos pertinente recomendar àquele Departamento que solicite aos governos estaduais a indicação de servidores públicos efetivos que possam exercer esse papel.

2.18.10 Medida(s) a ser(em) implementada(s)

2.18.11 Foi acordada a adoção das seguintes medidas:



- 1) sistematizar, até março de 2005, modelo de elaboração de projetos que inclua diagnóstico inicial e indicadores de processo e de resultados nos projetos aprovados;
- 2) realizar, em maio de 2005, oficina técnica para a reavaliação do Termo de Referência para Elaboração de Projetos destinados à melhoria do Sistema Penitenciário, para a instituição de indicadores de avaliação na área de educação e trabalho do preso;
- 3) desenvolver, até março de 2005, cronograma nacional de visita *in loco* para monitoramento dos convênios celebrados.

2.19 Recomendação 8.1.3, “m”: *“recomendar à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional: orientar os estados a formalizar termos de parcerias com todas as empresas que utilizam a mão-de-obra do interno, ainda que o trabalho esteja sendo desenvolvido em caráter excepcional”.*

2.19.1 Grau de implementação

2.19.2 Conforme constatado no primeiro monitoramento, o Depen encaminhou às Secretarias Estaduais o Ofício Circular n.º 30/Depen/Gab (fl. 88, v. 3), de 23.6.2003, comunicando a recomendação do Tribunal e solicitando informações sobre a formalização dos termos de parceria com as empresas pelos estados. O Depen obteve resposta somente da Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo, a qual, por meio de Resolução, havia instituído a obrigação de formalização de termo de contrato com as contratantes de trabalho das pessoas presas.

2.19.3 Em reunião com a equipe de auditoria, o Depen informou que havia disponibilizado em seu sítio, na Internet, o Protocolo de ação conjunta aplicado pelo Estado do Rio Grande do Sul, como forma de orientação aos demais estados. No entanto, em consulta ao sítio do Depen, não foi encontrado tal documento. Quanto às respostas ao Ofício Circular enviado aos estados, segundo o Departamento, ainda não foram realizadas a consolidação e a análise das respostas dos estados.

2.19.4 No relatório parcial enviado a este Tribunal (fl. 670, v. 5), o Depen informou sobre a preocupação das secretarias estaduais com as possíveis conseqüências de se incluir, dentre os segurados obrigatórios da previdência social, a pessoa presa que presta serviços a empresas, conforme instituído pelo Decreto n.º 3.048, de 6.5.1999, com alterações do Decreto n.º 4.729, de 9.6.2003. A preocupação decorre da possibilidade de redução dos postos de trabalho devido ao aumento do custo da mão-de-obra prisional. Ainda que esse fato tenha relação com o trabalho nas unidades prisionais, não está diretamente relacionado ao teor da recomendação em monitoramento, não pertencendo ao escopo deste relatório. Ainda assim, manifestamos que o Depen, antes de se posicionar, deveria avaliar o verdadeiro impacto dessa regulamentação na disponibilidade de postos de trabalho e promover uma discussão ampla sobre o tema. Ao defender, de forma legítima, os postos de trabalho, pode-se, por outro lado, privar o trabalhador recolhido às unidades prisionais de um direito social a ele estendido.

2.19.5 Avaliação

2.19.6 Desde o último monitoramento, em que a recomendação foi considerada parcialmente implementada em razão, essencialmente, do envio do Ofício Circular aos estados, não houve ações efetivas no sentido de orientar os estados sobre a formalização de termos de parceria com as empresas, como também não se deu continuidade às medidas acertadas anteriormente. Diante disso, entendemos que a recomendação deve ser considerada não implementada..



2.19.7 Medida(s) a ser(em) implementada(s)

2.19.8 Foi acordada a adoção das seguintes medidas:

- 1) incluir, até março de 2005, requisição de informações sobre a celebração de termos de parceiras no questionário a ser entregue pelos estados quando da realização do I Encontro Nacional de Reintegração Social;
- 2) fomentar discussão junto ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Secretarias Estaduais do Trabalho sobre o trabalho do preso, considerando de maneira especial a questão quando da realização do I Encontro Nacional de Reintegração Social, em maio de 2005;
- 3) desenvolver, até abril de 2005, mecanismos para sensibilizar os empresários na absorção da mão-de-obra carcerária.

2.20 Recomendação 8.1.3, “n”: *“recomendar à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional: adotar mecanismos de controle que permitam assegurar o disposto no art. 29, caput, da Lei n.º 7.210, de 11/07/1984, a fim de que sejam observados os limites da remuneração do trabalho das pessoas presas”.*

2.20.1 Grau de implementação

2.20.2 Conforme relatado no primeiro monitoramento, por meio do Ofício Circular n.º 30/Depen/Gab, de 23.6.2003, à fl. 88, v. 3, o Depen comunicou às Secretarias Estaduais a recomendação do Tribunal. Nesse documento, o Departamento solicitou, ainda, informação acerca da existência de fatos relacionados ao objeto da recomendação, suas justificativas e providências adotadas para adequação, se fosse o caso.

2.20.3 Até 28.10.2003, somente a Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo havia respondido ao Depen, informando que já estava prevista em Resolução da Secretaria o respeito aos limites legais da remuneração do trabalho das pessoas presas. Em reunião com esta equipe de auditoria, o Depen informou que ainda não foram realizadas a consolidação e a análise das respostas dos estados.

2.20.4 Como medida para implementação da recomendação, foi acertada com o Depen, na reunião do primeiro monitoramento, a inclusão da verificação do cumprimento da norma legal no Manual de Inspeção. Tal inclusão, no entanto, ainda não foi realizada pelo Depen, estando a cargo da Comissão Intersetorial de Inspeção a redefinição do Manual de Inspeção.

2.20.5 O Depen elaborou minuta de projeto de Lei (fls. 677 e 678, v. 5) que, essencialmente, altera a Lei n.º 7210/1984 e estabelece os valores percentuais sobre a remuneração da pessoa presa que serão destinados aos fins previstos na referida lei: indenização dos danos causados pelo crime (5%), assistência familiar (40%), pequenas despesas pessoais (20%), ressarcimento ao Estado pelas despesas com a manutenção do condenado (15%), rateio entre os presos que prestam serviços internos (10%) e formação de pecúlio individual a ser depositado em caderneta de poupança (10%).

2.20.6 Avaliação



2.20.7 Considerando a inexistência de medidas correntes para atender à recomendação, entendemos que esta não foi implementada. Em relação à elaboração da minuta de projeto de Lei pelo Depen, entendemos que a medida não produz efeitos sobre a implementação da recomendação.

2.20.8 Medida(s) a ser(em) implementada(s)

2.20.9 Foi acordada a adoção da seguinte medida:

- 1) incluir, até março de 2005, requisição de informações sobre a aplicação dos limites de remuneração da pessoa presa no questionário a ser entregue pelos estados quando da realização do I Encontro Nacional de Reintegração Social;
- 2) considerar a questão de maneira especial quando da realização do I Encontro Nacional de Reintegração Social, previsto para maio de 2005;
- 3) incluir, até janeiro de 2005, no Manual de Inspeção Penitenciária, questionamento sobre a remuneração do trabalho do preso;
- 4) monitorar proposta encaminhada ao CNPCP e à SAL/MJ acerca da mudança na legislação a respeito da remuneração do preso.

2.21 Recomendação 8.1.3, “o”: *“recomendar à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional: promover a divulgação periódica de boas práticas identificadas nos estados na condução do processo de profissionalização da pessoa presa”.*

2.21.1 Grau de implementação

2.21.2 Ao apreciar o primeiro relatório de monitoramento, o TCU considerou a recomendação implementada. O Depen havia criado uma página em seu sítio para divulgar experiências positivas na área penitenciária (cópia da página à fl. 213, v. 4), e o Boletim Interno do Depen então criado, embora ameaçado de sair de circulação, havia se constituído em espaço para divulgação de boas práticas (fls. 98/100, v. 4). A despeito da possibilidade de descontinuidade do Boletim Interno do Depen, o Departamento havia se comprometido a solicitar à área de comunicação o destaque de matérias sobre boas práticas no Boletim do Ministério da Justiça.

2.21.3 Em consulta ao sítio do Depen, confirmado em reunião com o grupo de contato, verificou-se que a página sobre as experiências positivas na área penitenciária foi retirada. A unidade informou que o sítio do Depen passa por uma redefinição e que algumas páginas foram retiradas temporariamente. O Boletim Interno do Depen, conforme previsto, saiu de circulação.

2.21.4 Segundo o Departamento, esforços têm sido feitos junto à Assessoria de Imprensa para divulgação de boas práticas na educação e profissionalização da pessoa presa. Essa iniciativa teria culminado com a recente cobertura, pela TV Cultura, do Projeto “Arca das Letras”, financiado com recursos do Funpen em parceria com outros órgãos governamentais, na região Nordeste do país. O Depen tem se mobilizado com vistas à criação de um Prêmio Nacional destinado a estimular e reconhecer as boas iniciativas em matéria de tratamento penal, incluindo aquelas relativas à educação e profissionalização do preso (fls. 682/699, v. 5). Ademais, foi anexado ao relatório apresentado pelo Departamento um Ofício Circular enviado aos estados, em 1º.10.2004, comunicando o propósito de constituir um acervo composto por peças artesanais confeccionadas por pessoas presas e solicitando o envio de peças.



2.21.5 Avaliação

2.21.6 O sítio do Depen havia se constituído em um importante meio de disseminação de experiências positivas, ainda que carecesse de maior divulgação junto aos estados. O Depen, durante esta auditoria, comprometeu-se a reinserir, de imediato, a página em seu sítio e a criar procedimento para sua permanente atualização. Em decorrência da perda desse importante meio de divulgação, mas considerando as outras iniciativas do Depen, descaracterizamos a recomendação como implementada, considerando-a em implementação.

2.21.7 A divulgação de experiências positivas não é apenas uma forma de incentivar a busca de soluções inovadoras. No caso das atividades do Depen, a divulgação de boas práticas constitui-se em instrumento de orientação, principalmente, dos estados. Tendo conhecimento de experiências que obtiveram sucesso em outras localidades, as secretarias estaduais, conscientes da realidade local, poderão avaliar essas experiências e propor a realização, em seus estados, de projetos semelhantes, cujos indicadores e implementação já são conhecidos pelo Depen.

2.21.8 Medida(s) a ser(em) implementada(s)

2.21.9 Foi acordada a adoção das seguintes medidas:

- 1) manutenção de esforços junto à Assessoria de Imprensa para viabilizar a divulgação de boas práticas na ressocialização da pessoa presa, inclusive com a publicação de material ilustrativo das ações com maior destaque nas avaliações do Depen;
- 2) atualizar sítio do Depen na Internet, criando estratégias para evidenciar boas práticas de reintegração social, extraídas a partir das experiências com as quais o Departamento manteve contato, na condição de financiador ou não;
- 3) criação, até junho de 2005, de um Prêmio Nacional destinado a estimular e reconhecer as boas iniciativas em matéria de tratamento penal, incluindo aquelas relativas à educação e à profissionalização do preso.

2.22 Recomendação 8.1.3, “p”: *“recomendar à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional: apoiar experiências de acompanhamento do egresso para avaliar o resultado das ações desenvolvidas intramuros e gerar informações precisas sobre a inserção do reeducando no mercado de trabalho”.*

2.22.1 Grau de implementação

2.22.2 Até a data do primeiro relatório de monitoramento, tinham sido aprovados projetos na área do egresso com as seguintes entidades: Finatec/UNB, Conselho Comunitário de Campinas (formação e qualificação profissional do egresso), Pastoral Carcerária de Brasília (espetáculo cênico encenado por egressos).

2.22.3 Mencionou-se também a elaboração de minuta de Termo de Referência para projetos na área do egresso, no sentido de orientar as secretarias estaduais no encaminhamento de propostas ao Depen. Ressaltaram, entretanto, naquela oportunidade, que era necessária a estruturação do setor técnico de análise e monitoramento de projetos destinados ao egresso para que ações nessa área fossem implementadas.



2.22.4 Para tentar alcançar os objetivos da recomendação, o primeiro plano de ação apresentado pelo Depen previa o desenvolvimento de projeto-piloto com a Fundação de Amparo ao Preso (Funap) do Distrito Federal e de São Paulo. Com a mudança na gestão do Depen, ocorreu a descontinuidade dessa iniciativa. O atual gestor informou que foram iniciados entendimentos com a UNB para redefinição de projeto de reinserção de egressos no mercado de trabalho a partir de 2005.

2.22.5 A dificuldade para a implementação da recomendação a partir dos projetos financiados pelo Depen advém do fato de que, apenas nos projetos assinados em 2004, o Departamento exigiu a avaliação da continuidade do acompanhamento e dos resultados das ações. Sendo assim, foi acordado, com esta equipe de auditoria, que será realizado levantamento junto aos estados para conhecimento das ações realizadas na área e, posteriormente, selecionada amostra de estados que se proponha a participar da experiência de avaliação das ações. Caso haja situações já avaliadas, os casos serão estudados e a metodologia divulgada pelo Departamento. Em caso negativo, serão estudadas junto aos estados interessadas iniciativas de avaliação das ações já existentes.

2.22.6 O Depen, em outubro de 2003, assinou convênio com o Instituto Latino Americano das Nações Unidas (ILANUD), organismo internacional que atua no campo da prevenção do crime, do tratamento do delinqüente e da administração da justiça penal. Esse convênio teve como objetivo a realização da pesquisa “Avaliação do Atendimento à População Egressa em São Paulo”. Os resultados desse trabalho, que chegaram recentemente à equipe técnica do Depen, serão analisados e publicados pelo Departamento. Os dados deverão apoiar também as ações propostas para implementação da recomendação.

2.22.7 Na área de atendimento ao egresso, o Depen aprovou, em 2004, projeto a ser implementado com instituição não-governamental, com vistas a atender 80 egressas do estado do Ceará e seus filhos (40 adolescentes), o qual tem como objetivo a produção de *patchwork*, trabalhos feitos de retalhos. As egressas passarão por cursos de seis meses durante os cinco dias da semana, e seus filhos participarão da confecção de mandalas, com material reciclado, e oficinas de inclusão digital. Os produtos serão comercializados em feiras, eventos e na sede da própria proponente. A alimentação será preparada pelas egressas com o apoio da instituição e em parceria com o SESC. Além das oficinas, o projeto oferecerá palestras, treinamentos, vivências com temas diversos, como psicologia, terapias alternativas, espiritualistas, jurídicos, de saúde preventiva e atualidades. As beneficiárias poderão continuar as atividades na sede do proponente, criando condições de sustentabilidade.

2.22.8 Avaliação

2.22.9 A recomendação não foi implementada e há dificuldades para a condução de ações na área que permitam realizar a avaliação sugerida. Contudo, as medidas acordadas com o Depen são factíveis e representam um reforço na aferição de resultados dos projetos direcionados ao egresso que estão sendo firmados com o Depen.

2.22.10 Medida(s) a ser(em) implementada(s)

2.22.11 Acordou-se a adoção das seguintes medidas pelo Depen:

- 1) realizar o levantamento junto aos estados e selecionar a amostra de unidades federadas que participarão da avaliação, até março de 2005;
- 2) avaliação das experiências junto ao egresso, até final de 2005.



2.23 Recomendação 8.1.3, “q”: *“recomendar à Secretaria Nacional de Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional: instituir os seguintes indicadores de desempenho destinados ao acompanhamento e avaliação gerencial da Ação de Profissionalização do Preso”.*

2.23.1 Grau de implementação

2.23.2 À época do primeiro monitoramento, a antiga Diretoria do Depen informou que, a partir de ajustes no Infopen, seriam viabilizados os seguintes indicadores:

a) Indicador: custo médio do apenado beneficiado.

Base de cálculo: custo mensal da atividade de profissionalização / número de apenados participantes da atividade no mesmo período.

b) Indicador: percentual de educandos no ensino fundamental.

Base de cálculo: número de apenados que cursam o ensino formal (fundamental, médio e superior) / total de apenados do estabelecimento, no mesmo período

c) Indicador: percentual de treinandos em qualificação profissional.

Base de cálculo: número de apenados que cursam o ensino profissionalizante / total de apenados do estabelecimento no mesmo período.

d) Indicador: relação entre oficinas em parcerias e oficinas próprias.

Base de cálculo: número de oficinas com participação de entidades parceiras / número de oficinas sem a participação de entidade parceiras no mesmo período.

2.23.3 Posteriormente, conforme relatório enviado em 29.4.2004 pela nova Diretoria do Departamento, foi ratificado o compromisso de se incluir, no sistema, o processamento dos recomendados percentuais de educandos no ensino fundamental e de treinandos em qualificação profissional (fl. 513, v. 2). Ademais, acertou-se que os indicadores dos itens “a” e “d” seriam incluídos no próximo ano.

2.23.4 Com os presentes trabalhos de auditoria, a equipe não constatou evolução na implementação da recomendação. Embora, de acordo com o manual do usuário, o sistema esteja preparado para receber informações sobre a educação formal e qualificação profissional, não foram implementadas as rotinas para cálculo dos indicadores a partir dos dados inseridos pelos estados. No entanto, segundo os gestores, o processamento desses indicadores estará disponível em breve.

2.23.5 O demais indicadores propostos pelo TCU serão reavaliados pelo Depen com o objetivo de desenvolver alternativas para a sua apuração.

2.23.6 Avaliação

2.23.7 Ante o exposto, consideramos que a recomendação não foi implementada.



2.23.8 Medida(s) a ser(em) implementada(s)

2.23.9 O Depen pretende implementar as seguintes medidas:

- 1) realização de estudo, até março de 2003, para a redefinição dos indicadores e desenvolvimento de alternativas para a sua apuração;
- 2) implementação, de imediato, do processamento dos indicadores “percentual de educandos no ensino fundamental” e “percentual de treinandos em qualificação profissional”.

3. Aspectos orçamentários e financeiros das ações auditadas

3.1 O Quadro 1 demonstra a execução financeira e a orçamentária referente à ação “Profissionalização do Preso”, no período de 2001 a 2003, e à ação “Formação Educacional e Profissional dos Apenados, Internados e Egressos do Sistema Penitenciário Nacional, em 2004.

Quadro 1 – Execução Orçamentária e Financeira da Ação avaliada

Ano	Créditos consignados (1)	Execução financeira (2)	Execução orçamentária (3)	% de execução orçamentária (4)
2000	2.633.550,00	2.345.364,81	2.345.364,81	89,05
2001	3.310.000,00	2.396.912,67	3.125.970,67	94,44
2002	5.310.000,00	831.714,35	831.714,35	15,66
2003	200.000,00	126.630,00	126.630,00	63,31
2004*	5.000.000,00	512.698,00	512.698,00	10,25

Fonte: Siafi Gerencial e Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União (Câmara dos Deputados).

Nota: Os dados até 2003 são relativos à Ação “Profissionalização do Preso” e os de 2004 são referentes à Ação “Formação Educacional e Profissional dos Apenados, Internados e Egressos do Sistema Penitenciário Nacional”. *Valores atualizados até 26.11.2004

Fórmulas utilizadas:

(1) créditos consignados (R\$) = crédito inicial + adicionais – anulações + transferências recebidas – transferências concedidas.

(2) execução financeira (R\$) = valores liquidados pagos no exercício X + restos a pagar do exercício X-1 pagos no exercício X.

(3) execução orçamentária (R\$) = valor liquidado no exercício X.

(4) % de execução = (execução orçamentária / créditos consignados) * 100

3.2 O programa Reestruturação do Sistema Penitenciário, do PPA 2000-2003, corresponde ao programa Modernização do Sistema Penitenciário Nacional no PPA 2004-2007. Neste programa, as atividades de reintegração do preso foram incluídas na Ação “Formação Educacional e Profissional dos Apenados, Internados e Egressos do Sistema Penitenciário Nacional”, código 2314.

3.3 Em 2003, foram previstos para a área R\$ 200.000,00, tendo sido executados 63,31% dos recursos. Em 2004, com o novo PPA, a ação recebeu um acréscimo substancial de recursos orçamentários, tendo sido consignado o valor de R\$ 5.000.000,00. Ainda que a execução orçamentária tenha alcançado apenas 10,25% dos recursos até o mês de novembro, este percentual representa o montante de R\$ 512.698,00. Como se verifica, os recursos executados em 2004 correspondem a quatro vezes os valores de 2003.



4. Comentários dos gestores

4.1 Entre as melhorias de desempenho apontadas pelos gestores, decorrentes da implantação das recomendações, destacamos:

- a) criação, a partir da reestruturação organizacional do Depen, de coordenações-gerais para o gerenciamento de ações sociais no sistema penitenciário, o que tende a aprimorar o planejamento e execução de ações mais eficazes no tratamento penal;
- b) resultados positivos alcançados com o prosseguimento do programa de capacitação do servidor conduzido pelo Depen;
- c) lançamento do Módulo Estatístico do Infopen.

4.2 Segundo os gestores, as principais medidas a serem implementadas nos próximos doze meses no sentido de continuar o incremento na qualidade do programa são:

- a) implantação definitiva do Infopen como instrumento de política pública, mediante a qualificação dos responsáveis locais pela alimentação dos dados dentro dessa perspectiva;
- b) realização do I Encontro Nacional de Reintegração Social, para a exposição de diretrizes e sensibilização das unidades federativas quanto à necessidade da consolidação das suas ações em Planos Plurianuais e a capacitação dos gestores a trabalhar dentro dessa lógica;
- c) instituição de diagnóstico inicial e de indicadores de avaliação, de processo e de resultados na área de educação e trabalho do preso;

4.3 Os gestores informaram que as principais dificuldades para implementar as recomendações propostas pelo TCU são:

- a) necessidade de comprometimento dos Estados em também superar a sistemática de mera propositura de demandas, sem um contexto de planejamento;
- b) ausência de resposta dos Estados à comunicação do Depen acerca dos limites da remuneração do trabalho das pessoas presas;
- c) em relação ao atual programa de capacitação do Depen, limitação da abrangência do programa por depender da adesão dos estados, dificuldade de liberação dos servidores devido ao seu número reduzido nas unidades prisionais e dificuldade de adesão dos servidores por muitos possuírem outros empregos;
- d) atraso decorrente da mudança de gestão do Ministério da Educação, o que interrompeu as discussões sobre o Protocolo de Intenções entre esse Ministério e o da Justiça.

4.4 Os gestores entendem que o TCU pode contribuir na melhoria do desempenho do programa remetendo cópia das últimas decisões deste feito aos estados, alertando para a importância de se incorporar um viés de planejamento nas ações sociais conduzidas no ambiente intramuros, a partir da alimentação do Infopen e da consolidação das ações em Planos Plurianuais, e de se comprometerem com a qualificação de seus servidores. Entendemos, no entanto, que o próprio Depen pode encaminhar as decisões do TCU aos estados, destacando os pontos que entender pertinentes à implementação de suas ações junto às secretarias estaduais.

5. Conclusão

5.1 Com base nas informações obtidas neste trabalho, foram elaborados os Quadros 2 e 3, que resumem a situação de implementação das recomendações do TCU.

**Quadro 2 – Situação da implementação das recomendações**

Recomendações da Decisão 1.715/2002- Plenário	Situação até o 1º Monitoramento*	Situação Atual
8.1.2, “a”	Em implementação	Em implementação
8.1.2, “b”	Não implementada	Não implementada
8.1.2, “c”	Em implementação	Não implementada
8.1.2, “d”	Em implementação	Em implementação
8.1.2, “e”	Implementada	Implementada
8.1.3, “a”	Não implementada	Em implementação
8.1.3, “b”	Em implementação	Em implementação
8.1.3, “c”	Não implementada	Não implementada
8.1.3, “d”	Não implementada	Não implementada
8.1.3, “e”	Não implementada	Não implementada
8.1.3, “f”	Não implementada	Não implementada
8.1.3, “g”	Não implementada	Não implementada
8.1.3, “h”	Implementada	Implementada
8.1.3, “i”	Implementada	Em implementação
8.1.3, “j”	Não implementada	Não implementada
8.1.3, “l”	Não implementada	Não implementada
8.1.3, “m”	Em implementação	Não implementada
8.1.3, “n”	Em implementação	Não implementada
8.1.3, “o”	Implementada	Em implementação
8.1.3, “p”	Não implementada	Não implementada
8.1.3, “q”	Não implementada	Não implementada

Nota: * No primeiro monitoramento, as recomendações “em implementação” foram caracterizadas como “parcialmente implementadas”.

Quadro 3 – Grau de implementação das recomendações

Situação das recomendações	%
Implementada	9,5
Não implementada	61,9
Em implementação	28,6
Sem informação	0,0

5.2 Em relação ao primeiro monitoramento, observaram-se poucos avanços na implementação das recomendações, já que a maior parte daquelas que foram consideradas não implementadas no 1º Relatório mantiveram-se nessa condição. Somente a recomendação 8.1.3.a, que trata das ações de desenvolvimento institucional do Depen, entendida anteriormente como não implementada, apresentou avanços que justificaram considerá-la em implementação. Por outro lado, houve alteração do entendimento quanto à implementação de cinco recomendações (8.1.2.c, 8.1.3.i, 8.1.3.m, 8.1.3.n e 8.1.3.o), em razão, principalmente, da descontinuidade de medidas anteriormente tomadas pelo Depen sem que fossem implementadas outras medidas alternativas.

5.3 Em relação à recomendação 8.1.3.h, relativa à capacitação de servidores do sistema penitenciário, a qual já havia sido considerada implementada no primeiro relatório de monitoramento, observou-se não apenas a consolidação das medidas adotadas pelo Depen, com a ampliação do



número de servidores capacitados, como também a iniciativa do Departamento em aprimorar a política de treinamento desses servidores.

5.4 Diante disso, entende-se que a implementação efetiva das recomendações do TCU, até o período de avaliação de impacto, dependerá da intensificação dos trabalhos pelo Depen, haja vista o número significativo de recomendações ainda não implementadas.

6. Proposta de encaminhamento

6.1 Ante o exposto, elevamos os autos à consideração superior, propondo a este Tribunal que:

- a) recomende ao Departamento Penitenciário Nacional que solicite aos governos estaduais a indicação de servidores públicos efetivos que possam atuar como interlocutores na discussão de assuntos técnicos e no acompanhamento de atividades permanentes de interesse do Departamento e dos estados;
- b) recomende à Secretaria Federal de Controle Interno que acompanhe, junto ao grupo de contato de auditoria estabelecido pelo Departamento Penitenciário Nacional, a implementação das recomendações proferidas pela Decisão n.º 1.715/2002-TCU-Plenário, decorrentes da auditoria operacional realizada pelo TCU na Ação Profissionalização do Preso, do Programa Reestruturação do Sistema Penitenciário;
- c) envie cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, para:
 - c.1) o Departamento Penitenciário Nacional da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, para fins de conhecimento e adoção das ações acordadas;
 - c.2) a Secretaria Federal de Controle Interno, para fins de conhecimento e acompanhamento das ações a serem implementadas pelo Departamento Penitenciário Nacional;
 - c.3) a Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego para ciência do item 2.5 do 2º Relatório de Monitoramento;
 - c.4) a Secretaria-Executiva do Ministério da Educação para ciência do item 2.6 do 2º Relatório de Monitoramento.

3ª SECEX-1ª DT, em 22.12.2004.

Sander Oliveira de Freitas
ACE - Matr. 5058-0
Diretor em Substituição

Sueli Boaventura de Oliveira Parada
ACE - Matr. 2610-7