

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS - ESAN  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
EM REDE NACIONAL – PROFIAP**

Edilena da Rocha

**MAPEAMENTO DE PROCESSOS DA CENTRAL ESTADUAL DE ALVARÁS  
DA AGÊNCIA ESTADUAL DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DE  
MATO GROSSO DO SUL**

CAMPO GRANDE/MS

2026

EDILENA DA ROCHA

**MAPEAMENTO DE PROCESSOS DA CENTRAL ESTADUAL DE ALVARÁS  
DA AGÊNCIA ESTADUAL DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DE  
MATO GROSSO DO SUL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), da Escola de Administração e Negócios (ESAN), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Professor Dr. Jeovan de Carvalho Figueiredo

Campo Grande

2026

EDILENA DA ROCHA

**MAPEAMENTO DE PROCESSOS DA CENTRAL ESTADUAL DE ALVARÁS  
DA AGÊNCIA ESTADUAL DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DE  
MATO GROSSO DO SUL**

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, realizado na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Jeovan de Carvalho Figueiredo  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
(Orientador)

---

Profa. Dra. Letícia Rodrigues da Fonseca  
Universidade Federal de Alfnas (UNIFAL)  
(Membro interno – Rede Profiap)

---

Profa. Dra. Adriane Angélica Farias Santos Lopes de Queiroz  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)  
(Membro externo)

Campo Grande, 4 de fevereiro de 2026.

Dedico este trabalho a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para concretização desta pesquisa.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, fonte de sabedoria, força e perseverança, agradeço por ter me sustentado ao longo de toda esta caminhada, concedendo discernimento e serenidade nos momentos de desafio.

À minha família, pelo apoio incondicional, pela compreensão diante das ausências e pelo incentivo constante, essenciais para a concretização deste trabalho.

À Myriam Borges por ter acreditado em mim, por ter me incentivado mesmo quando eu pensei em desistir. Você foi uma fonte inesgotável de força e inspiração.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Jeovan de Carvalho Figueiredo, pela orientação atenta, pelas contribuições técnicas e acadêmicas, pela disponibilidade e pelo comprometimento com a construção do conhecimento, fatores determinantes para o desenvolvimento e a conclusão desta dissertação.

Agradeço também às professoras Profa. Dra. Letícia Rodrigues da Fonseca e Profa. Dra. Adriane Angélica Farias Santos Lopes de Queiroz, que participam da banca examinadora pelas criteriosas análises, pelas contribuições qualificadas e pelas sugestões apresentadas, que enriqueceram este trabalho e contribuíram para seu aperfeiçoamento acadêmico e científico.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste estudo, registro meu sincero reconhecimento.

## RESUMO

A busca pela eficiência na administração pública tem se tornado um imperativo diante da necessidade de prestação de serviços mais ágeis, transparentes e orientados a resultados. No contexto do sistema penitenciário brasileiro — marcado historicamente por superlotação, morosidade, baixa integração tecnológica e falhas na execução penal — a eficiência administrativa torna-se ainda mais urgente, sobretudo em atividades sensíveis como a análise e o cumprimento de alvarás de soltura. Neste contexto, esta pesquisa buscou como objetivo principal desenvolver procedimentos operacionais padrão (POPs) para os processos da Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul (CAE/MS), com a finalidade de promover maior organização, celeridade, precisão e segurança jurídica no cumprimento das ordens judiciais. Para alcançar esse propósito, o estudo contemplou como objetivos específicos o mapeamento dos processos e subprocessos realizados pela CAE/MS, permitindo a identificação detalhada dos fluxos operacionais existentes. A partir desse diagnóstico, buscou-se compreender de que maneira tais processos poderiam ser executados com maior celeridade e precisão, em consonância com o princípio constitucional da eficiência. Com base nessa análise, procedeu-se à elaboração de procedimentos operacionais padrão (POPs) aplicáveis a processos e subprocessos selecionados da CAE/MS, estruturando rotinas, etapas e responsabilidades de forma sistematizada. Por fim, a pesquisa buscou obter evidências acerca da efetividade dos POPs propostos, a partir da percepção dos próprios servidores da CAE/MS, antes de sua disponibilização em repositório para acesso público, garantindo validação prévia e maior aderência à realidade operacional da unidade. A pesquisa é do tipo aplicada, pois busca resolver um problema específico e gerar uma solução prática, caracterizada como um produto técnico-tecnológico (PTT). Para efetivação do estudo utilizou-se a abordagem Business Process Model and Notation (BPMN) e o software Bizagi Modeler, sendo analisados os macroprocessos da Central, incluindo o recebimento documental e a análise processual. A coleta de dados a partir de sistemas como SEEU, Malote Digital, e-mail institucional e SIAPEN permitiu mensurar tempos médios, identificar gargalos e compreender a dinâmica real de trabalho da unidade. Com base nesses levantamentos, foram estruturados Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) fundamentados na legislação, nas práticas observadas e na modelagem dos fluxos de trabalho. Os resultados

demonstram que a padronização dos processos contribui significativamente para a eficiência administrativa, reduzindo inconsistências, aumentando a segurança jurídica e promovendo maior celeridade no cumprimento dos alvarás. Conclui-se que a gestão por processos e a adoção de POPs fortalece a atuação institucional, contribui para a modernização da administração penitenciária e apoia a construção de um sistema mais coerente, confiável e comprometido com a efetividade da execução penal.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Gestão de Processos de Negócios (BPM); Otimização de Fluxos de Trabalho; Gestão Prisional.

## ABSTRACT

The pursuit of efficiency in public administration has become an imperative in light of the need to provide services that are more agile, transparent, and results-oriented. In the context of the Brazilian prison system—historically marked by overcrowding, delays, low technological integration, and shortcomings in criminal sentence enforcement—administrative efficiency becomes even more urgent, especially in sensitive activities such as the review and execution of release warrants. Within this context, the main objective of this research was to develop Standard Operating Procedures (SOPs) for the processes of the State Writs Center of Mato Grosso do Sul (CAE/MS), with the aim of promoting greater organization, timeliness, accuracy, and legal certainty in the enforcement of judicial orders. To achieve this purpose, the study included as specific objectives the mapping of the processes and subprocesses carried out by CAE/MS, enabling a detailed identification of existing operational workflows. Based on this diagnosis, the research sought to understand how these processes could be executed with greater speed and precision, in accordance with the constitutional principle of efficiency. On the basis of this analysis, Standard Operating Procedures (SOPs) applicable to selected processes and subprocesses of CAE/MS were developed, structuring routines, steps, and responsibilities in a systematic manner. Finally, the research sought to obtain evidence regarding the effectiveness of the proposed SOPs, based on the perception of CAE/MS staff members themselves, prior to their publication in a publicly accessible repository, thereby ensuring prior validation and greater alignment with the unit's operational reality. This study is classified as applied research, as it seeks to solve a specific problem and generate a practical solution, characterized as a technical-technological product (TTP). To carry out the study, the Business Process Model and Notation (BPMN) approach and the Bizagi Modeler software were used. The Central's macroprocesses were analyzed, including document intake and procedural analysis. Data collection from systems such as SEEU, Malote Digital, institutional email, and SIAPEN made it possible to measure average processing times, identify bottlenecks, and understand the unit's actual workflow dynamics. Based on these findings, Standard Operating Procedures (SOPs) were structured in accordance with applicable legislation, observed practices, and workflow modeling. The results demonstrate that process standardization significantly contributes to administrative efficiency by reducing inconsistencies, increasing legal certainty, and promoting greater timeliness in the

execution of release warrants. It is concluded that process management and the adoption of SOPs strengthen institutional performance, contribute to the modernization of prison administration, and support the development of a more coherent, reliable system committed to the effective enforcement of criminal sentences.

**Keywords:** Public administration; Business Process Management (BPM); Workflow Optimization; Prison Management.

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Tipo de prisões não condenatória.....	21
QUADRO 2 - Tipos de prisão condenatória.....	22
QUADRO 3 – Matriz de Amarração .....	43

## LISTA DE FIGURA

FIGURA 1 – Fluxo de trabalho da CEA/MS.....	49
FIGURA 2 – Subprocesso Recebimento e Conferência da Documentação (1) .....	50
FIGURA 3 – Subprocesso Análise de Alvarás de Soltura (2.1) .....	51
FIGURA 4 - Subprocesso Análise de Progressão para Regime Semiaberto (2.2) .....	52
FIGURA 5 - Subprocesso Análise de Progressão para Regime aberto (2.3) .....	53
FIGURA 6 - Tabulação dos resultados (questionários anônimos) .....	55

## LISTA DE SIGLAS

Agepen/MS	Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário de Mato Grosso do Sul
BNMP	Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões
BNMPU	Banco Nacional de Medidas Protetivas de Urgência
BPM	Business Process Management
BPMN	Business Process Model and Notation
CEA/MS	Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
MGISP	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
OMG	Object Management Group
PDPJ-Br	Plataforma Digital do Poder Judiciário
POPs	Procedimentos Operacionais Padrão
RELIPEN	Relatório de Informações Penais
RJI	Registro Judicial Individual
SAJ	Sistema de Automação da Justiça
SEEU	Sistema Eletrônico de Execução Unificado
SENASPPEN	Secretaria Nacional de Políticas Penais
SIAPEN	Sistema Integrado de Administração do Sistema Penitenciário
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TJRN	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	1
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	2
1.2 OBJETIVOS .....	2
1.2.1 Objetivo geral .....	2
1.2.2 Objetivos específicos.....	3
1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA .....	3
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	5
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO/NORMATIVO</b> .....	7
2.1 A CENTRAL DE ALVARÁS DE MATO GROSSO DO SUL .....	7
2.2 AS SANÇÕES PENAIS.....	9
2.3 ALVARÁS DE SOLTURA E PROGRESSÃO DE REGIME .....	11
2.4 SISTEMAS UTILIZADOS PELA CENTRAL ESTADUAL DE ALVARÁS DE MATO GROSSO DO SUL.....	12
2.5 GESTÃO POR PROCESSOS.....	15
2.5.1. Definindo processos de negócios .....	15
2.5.2 Entendendo a Gestão por Processos .....	16
2.5.3 A gestão de Processos alinhada aos objetivos da Administração Pública Gerencial....	19
2.6 O MAPEAMENTO DE PROCESSOS NA GESTÃO ORGANIZACIONAL.....	22
2.6.1 O Ciclo BPM e a Importância da Modelagem de Processos .....	23
2.6.2 Principais Abordagens de Mapeamento e Visualização de Processos Organizacionais	23
2.6.3 O Destaque da BPMN na Modelagem de Processos .....	25
<b>3. METODOLOGIA</b> .....	27
3.1 TIPO E CLASSIFICAÇÃO DE PESQUISA.....	27
3.2 DESCRIÇÃO DO LÓCUS DA INVESTIGAÇÃO .....	28
3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS .....	30
3.4 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS .....	31
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	44
4.1 ESTRUTURA DA AGEPEN/MS.....	44
4.2 ORGANIZAÇÃO DA CARREIRA POLICIA PENAL DE MATO GROSSO DO SUL.	45
4.3 PROCESSOS NO CAMPO DA SEGURANÇA, CUSTÓDIA PRISIONAL.....	46

4.4	OS PROCESSOS DA CENTRAL ESTADUAL DE ALVARÁS DE MATO GROSSO DO SUL .....	47
4.5	DISCUSSÃO.....	48
4.5.1	Procedimentos Operacionais Padrões desenvolvidos para a Central de Alvarás de Mato Grosso do Sul.....	48
4.5.2	Validação dos Procedimentos Operacionais Padrão .....	54
4.5.3	Evidências acerca da efetividade dos POPs desenvolvidos .....	55
<b>5.</b>	<b>PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO.....</b>	<b>56</b>
<b>6.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>57</b>
	<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>60</b>
	APENDICE A: PRINCIPAIS ELEMENTOS DO BPMN.....	65
	APENDICE B: LISTA DOS NORMATIVOS.....	68
	APENDICE C: PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PADRÃO.....	71
	APENDICE D: QUESTIONAMENTOS SOBRE O PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO DA CENTRAL ESTADUAL DE ALVARÁS DE MATO GROSSO DO SUL.....	82
	APENDICE E: PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO .....	84

## 1. INTRODUÇÃO

A busca pela eficiência na administração pública é um dos maiores desafios enfrentados pelo Estado contemporâneo. No Brasil, esse princípio, consagrado no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, exige que os recursos públicos sejam aplicados de forma racional e orientada a resultados, garantindo qualidade, celeridade e efetividade na prestação de serviços (BRASIL, 1988). Em um cenário de limitações orçamentárias, alta demanda social e necessidade de maior transparência, a administração pública tem recorrido a práticas modernas de gestão capazes de promover racionalização de processos e assegurar maior confiabilidade às atividades desenvolvidas.

No âmbito do sistema de justiça e da execução penal, a eficiência administrativa assume papel estratégico, uma vez que impacta diretamente a garantia de direitos fundamentais. É nesse contexto que se insere a Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul (CEA/MS), cuja atuação exige precisão, agilidade e segurança na análise e no cumprimento de determinações judiciais. A morosidade ou falhas nessa etapa podem gerar graves consequências, desde a manutenção indevida de pessoas privadas de liberdade até a concessão irregular de benefícios, afetando a credibilidade institucional e a efetividade da justiça (De Paula, 2019).

Conforme o estudo de Rocha e Figueiredo (2025), dos 26 estados brasileiros e o Distrito Federal, apenas nove possuem centrais de alvarás de soltura estruturadas. Esses estados tendem a apresentar maior eficiência na análise de alvarás de soltura e liberação de presos, tanto se comparado com a quantidade de servidores penitenciários no estado, quanto com o efetivo carcerário estadual. Embora os autores indiquem que essa relação precisa ser analisada de forma mais aprofundada, a pesquisa apoia a ideia de que existe uma melhora significativa no desempenho administrativo e maior eficiência na execução penal dos estados que centralizam esse serviço.

Uma das práticas administrativas que pode contribuir para a eficácia das atividades realizadas pela Central de Alvarás é o mapeamento de processos, que possibilita compreender a situação atual da organização, identificar gargalos e propor soluções de melhoria para o desempenho organizacional. A partir desse diagnóstico, torna-se viável o desenvolvimento de Procedimentos Operacionais Padrão (POPs), com a descrição detalhada e padronizada das etapas do processo de análise (Oliveira, 2022).

Esses instrumentos funcionam como referência para os servidores responsáveis pela análise, favorecem a uniformização das rotinas, previnem erros e aumentam a segurança jurídica das decisões administrativas.

## 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

O problema que orienta este estudo consiste em compreender de que maneira a complexidade inerente à sequência de fluxos parcialmente descrita em diversos normativos, associada à análise de múltiplos sistemas eletrônicos — etapa indispensável para a verificação da situação processual de pessoas privadas de liberdade — pode ser reduzida para os servidores não incorrerem em erro técnico e assim sofrerem responsabilização funcional.

A dificuldade operacional de um ambiente organizacional cujos processos não estão mapeados pode gerar atrasos, retrabalho e inconsistências no processamento das ordens judiciais, o que pode comprometer diretamente a celeridade administrativa e a segurança jurídica no cumprimento de alvarás de soltura e benefícios liberatórios, e também, adensar questões subjacentes ao sistema prisional, como superlotação, violência e tensão (Silva, 2016; Dal Santo, 2019).

Portanto, o problema identificado consiste na falta de padronização de procedimentos, aliada à necessidade de análise de diversos sistemas e ao receio de responsabilização por eventuais erros, que podem acarretar atrasos, retrabalho e inconsistências na execução de ordens judiciais, afetando a celeridade e a segurança jurídica nas liberações realizadas pela CEA/MS.

Busca-se assim responder à seguinte questão: quais procedimentos operacionais padrão (POPs) podem ser adotados na Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul, de modo a reduzir a complexidade dos fluxos, minimizar erros técnicos e atrasos, e garantir maior celeridade, eficiência e segurança jurídica no cumprimento de alvarás de soltura e benefícios liberatórios?

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo geral

Desenvolver procedimentos operacionais padrão (POPs) para os processos da Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- a. Mapear os processos e subprocessos realizados pela CAE/MS;
- b. Compreender como estes processos e subprocessos podem ser executados com mais celeridade e precisão, conforme o princípio constitucional da eficiência;
- c. Elaborar procedimentos operacionais padrão (POP) de processos e subprocessos selecionados da CAE/MS;
- d. Obter evidências acerca da efetividade dos POPs que serão propostos, a partir da perspectiva dos servidores da CAE/MS, antes que os POPs sejam disponibilizados em repositório para acesso público.

### 1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA

A relevância desta pesquisa decorre da necessidade de aprimoramento da gestão pública em áreas sensíveis à garantia de direitos fundamentais, como é o caso da execução penal. A Central Estadual de Alvarás desempenha função estratégica no sistema de justiça, sendo responsável por analisar e cumprir determinações judiciais que impactam diretamente a liberdade dos indivíduos. Qualquer falha ou demora nesse processo pode gerar consequências graves, como a manutenção indevida da prisão, a soltura equivocada de pessoas, além de comprometer a credibilidade institucional perante a sociedade.

Nesse cenário, a eficiência administrativa deixa de ser apenas uma diretriz normativa para se tornar um requisito prático de legitimidade estatal. O mapeamento de processos e a elaboração de Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) emergem como ferramentas capazes de estruturar rotinas de trabalho, reduzir a ocorrência de erros, padronizar procedimentos e assegurar maior agilidade no cumprimento dos alvarás de soltura e benefícios. Além disso, a adoção dessas práticas contribui para o fortalecimento da transparência e da segurança jurídica, alinhando a atuação da Central de Alvarás aos princípios constitucionais da administração pública.

Desde sua implantação no ano de 2013, por meio de parceria entre o Estado de Mato Grosso do Sul e o Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, a Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul vem buscando agilizar as decisões judiciais que deliberam

soltura ou benefícios processuais aos indivíduos encarcerados no Estado. Consoante a Agepen/MS (2015), sua finalidade consiste em acelerar o cumprimento de decisões judiciais que determinam a soltura de presos ou sua transferência para regimes de execução mais brandos. Isso inclui a efetivação de alvarás de soltura, ordens de liberação e benefícios processuais concedidos a indivíduos sob custódia do Estado. Para tanto, a CEA/MS realiza pesquisas em sistemas estaduais e nacionais afim de verificar a existência de qualquer impedimento para a liberação do detento, como a existência de outros mandados de prisão ou pendências judiciais tais como guias de recolhimento definitivas ou provisórias ou ainda decisões judiciais que determinem a regressão ou manutenção do indivíduo em determinado regime prisional. Após realizadas as consultas, a CEA deve certificar a situação e encaminhar à unidade prisional onde se encontra o detido para ciência do mesmo, com a efetivação ou não da decisão e envio da informação ao órgão judiciário.

Neste contexto, podemos entender a importância da Central Estadual de Alvarás, pois anteriormente à sua criação era a unidade penal que tinha a obrigação de receber, analisar, dar ciência e liberar o custodiado, assim a centralização e capacitação de servidores para esta função confere agilidade no cumprimento das decisões judiciais segurança jurídica aos servidores, judiciário e sociedade em geral.

É fundamental lembrar que o servidor penitenciário pode ser responsabilizado nas esferas criminal, civil e administrativa caso liberte ou retenha indevidamente um indivíduo preso. A jurisprudência brasileira tem consolidado esse entendimento.

Para verificar a situação jurídica de um indivíduo e confirmar se não há causas impeditivas ao benefício, a Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul realiza análises em bancos de dados oficiais disponibilizados pelos órgãos de justiça e segurança pública, sendo os principais o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP), o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) e o site do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (Sistema e-SAJ), os quais serão apresentados de forma pormenorizada mais adiante.

Apresentada a justificativa organizacional, do ponto de vista acadêmico, o estudo justifica-se por agregar à literatura reflexões sobre a aplicação prática do princípio da eficiência em um setor específico e de alta relevância social. No campo institucional, contribui para o desenvolvimento de soluções que podem servir de modelo para outras áreas da administração pública que demandam racionalização de processos. Já sob a

perspectiva social, reforça o compromisso com a efetivação de direitos, especialmente no que tange à liberdade e à dignidade da pessoa humana.

A pesquisa mostra-se necessária por articular teoria e prática, permitindo compreender de que maneira a aplicação de instrumentos de gestão, como o mapeamento de processos e os POPs, pode transformar a rotina da Central de Alvarás e gerar impactos positivos para a administração pública e para a sociedade.

Importante salientar que em buscas em bases reconhecidas de dados reconhecidas, como o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e o Google Acadêmico utilizando os termos “central de alvarás”, “*Writs Center*” e “*Release Warrant Center*”, foram encontrados apenas dois trabalhos sobre o assunto, sendo que um deles analisava alvarás na própria unidade penal, não sendo assim utilizado neste trabalho.

#### 1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente trabalho foi estruturado de forma a facilitar a compreensão do problema proposto, bem como o caminho percorrido para chegar a uma proposta que pudesse dirimi-lo. Portanto, no primeiro capítulo fez-se uma reflexão sobre a necessidade de a administração pública tornar-se mais eficiente e que no mesmo sentido segue a Central Estadual de Alvarás da Agencia Estadual de Administração Penitenciária de Mato Grosso do Sul (Agepen/MS). Assim, a CAE/MS deve se adequar a essa expectativa, buscando trabalhar de forma ágil, precisa e segura, observando que o mapeamento dos processos e a elaboração de Procedimentos Operacionais Padrão podem suprir essas expectativas.

O Capítulo 2 apresenta o referencial teórico que sustenta esta pesquisa. Inicialmente, na seção 2.1, discute-se o contexto do sistema prisional brasileiro e sul-mato-grossense, culminando na caracterização da Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul. Na seção 2.2, são examinadas as sanções penais previstas no ordenamento jurídico brasileiro, com destaque para suas classificações, regimes de cumprimento e modalidades de prisão. A seção 2.3 aborda os alvarás de soltura e a progressão de regime, elucidando seus fundamentos legais, procedimentos e implicações para a execução penal. A seção 2.4 apresenta os principais sistemas utilizados pela Central Estadual de Alvarás, descrevendo suas origens, funcionalidades e contribuições para a gestão da informação

penal. A seção 2.5 discorre sobre os fundamentos da gestão por processos, bem como a definição de processo e processos de negócio e quais os benefícios da Gestão por Processos (BPM), também descreve como os processos organizacionais são classificados, estruturados, detalhados e continuamente melhorados, demonstrando ainda que a gestão por processos pode melhorar a gestão pública, tornando-a mais eficiente e alinhada aos interesses dos cidadãos.

Já na seção 2.6 é discutido o mapeamento de processos como ferramenta essencial para visualizar, compreender e avaliar as atividades, identificar inter-relações, revelar pontos críticos e apoiar melhorias, sendo o ponto de partida da Gestão por Processos (BPM) o ciclo que envolve planejamento, análise, implantação, monitoramento e refinamento e a modelagem de processos e seu destaque no detalhamento das entradas, saídas e relações entre atividades, bem como suas ferramentas que facilitam a identificação de problemas e a implementação de soluções. Também se discute as principais notações de mapeamento de processos organizacionais e o destaque da Business Process Modeling Notation (BPMN) dentre essas notações.

No capítulo 3 são apresentados os procedimentos metodológicos adotados para a realização desta pesquisa, a descrição do local a ser investigado (a Central de Alvarás de Mato Grosso do Sul) e os procedimentos utilizados para a coleta e análise dos dados. O capítulo 4, é dedicado aos resultados e discussão no qual descreve-se a estrutura da Agepen/MS, a organização da carreira da polícia penal de Mato Grosso do Sul, bem como os processos no campo da segurança e custódia prisional e finalmente os processos da CEA/MS, e o desenvolvimento do Procedimento Operacional Padrão (POP) de cada processo. No capítulo 5 apresentamos o Produto Técnico Tecnológico, produzido por meio deste trabalho e as considerações finais estão dispostas no capítulo 6 deste trabalho.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO/NORMATIVO

### 2.1 A CENTRAL DE ALVARÁS DE MATO GROSSO DO SUL

O sistema prisional de Mato Grosso do Sul, tal qual o sistema prisional brasileiro, enfrenta problemas como superlotação, insalubridade, violência e propagação de doenças, conforme o relatório da Anistia Internacional de 2008, que já descrevia a situação prisional brasileira como de superlotação extrema, condições sanitárias precárias, violência entre gangues e motins, maus-tratos e tortura (ANISTIA INTERNACIONAL, 2008 apud Zackseski, Machado e Azevedo, 2017).

Segundo o Relatório de Informações Penais (RELIPEN), no primeiro semestre de 2024, o Brasil encarcerava 663.387 pessoas, apresentando assim um déficit de 174.436 vagas, considerando a capacidade dos estabelecimentos penais no país. Por sua vez, o Estado de Mato Grosso do Sul possuía 17.343 pessoas em situação de cárcere, com um déficit de 9.062 vagas (SENASPPEN, 2024).

Para Dal Santo (2019), o sistema prisional brasileiro, constituído por prisões superlotadas, com altas taxas de doenças infectocontagiosas, violências, torturas e mortes é indicado como talvez o ambiente de maior violação de direitos humanos e garantias fundamentais no Brasil. Essa situação se mostra um dos grandes problemas enfrentados pelo sistema jurídico, posto que aumenta drasticamente a violência e a tensão entre os detentos, tornando o ambiente extremamente perigoso (Da Silva, 2016).

Por sua vez, os atrasos na análise dos processos e o excesso de prazo nas prisões provisórias aparecem como um dos agravantes da superpopulação prisional, além de ser um flagrante abuso de poder. Conforme De Paula *et al.* (2019), os presos que já cumpriram sua pena podem não ser postos em liberdade devido à negligência e morosidade da justiça, bem como os presos sem condenação podem continuar a manter a situação de lotação das prisões.

Nesse contexto surge a Central Estadual de Alvarás do Mato Grosso do Sul, que iniciou suas atividades no dia 1º de julho do ano de 2013, ainda como Comissão de Pesquisas Processuais, instituída pela Portaria AGEPEN “P” Nº 223, de 24 de julho de 2013, e em 23 de novembro de 2015 foi oficialmente instituída a Central de Alvarás, por meio da Portaria nº 12, de 23 de novembro de 2015, sendo ela um dos núcleos na estrutura organizacional da Agencia Estadual de Administração do Sistema Penitenciário de Mato Grosso do

Sul/Agepen-MS, cuja finalidade é promover a celeridade no cumprimento das determinações judiciais, com relação à saída de presos do sistema prisional quando da efetivação de alvarás de soltura, ordens de liberação e benefícios processuais concedidos aos indivíduos custodiados (Agepen, 2015).

A centralização do recebimento, análise e distribuição dos benefícios e alvarás de soltura colaborou para diminuir a sobrecarga de serviço das unidades penais que acumulava essa à sua função primordial que é a custódia do indivíduo preso, além de que na maioria dos estabelecimentos penais não havia um servidor plenamente capacitado para a análise jurídica que demanda a concessão de um benefício que devolve um indivíduo condenado à sociedade, gerando grande expectativa e apreensão naquele que efetivamente o libera.

Ademais, como alertam Oliveira, Rosa e Boeira (2024), A extrapolação do prazo estabelecido para o cumprimento de um alvará de soltura enseja a apuração de eventual responsabilidade funcional e a determinação de medidas corretivas adequadas. Essa inobservância ofende diretamente o direito de liberdade do preso e a celeridade processual, contrariando o princípio da dignidade da pessoa humana.

Conforme estipulado pelo Conselho Nacional de Justiça, o prazo para o cumprimento de alvarás de soltura ou mandados de desinternação é de 24 horas (CNJ, 2021). Embora não haja uma normativa específica quanto ao prazo para o cumprimento de benefícios processuais, é imperativo que a análise seja realizada de forma célere. O objetivo é evitar que o beneficiado permaneça em um regime mais rigoroso do que o fixado na sentença.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, demonstra a preocupação com o direito à liberdade individual. Declara-se explicitamente que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. Além disso, a Carta Magna assegura que ninguém será levado à prisão ou nela mantido quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança, e prevê a concessão de *habeas corpus* quando alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder (BRASIL, 1988, art. 5º)

Vale ressaltar que a Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019, que trata do abuso de autoridade, tipifica como crime a conduta de prolongar a execução de pena privativa de liberdade, prisão temporária, prisão preventiva, medida de segurança ou internação (BRASIL, 2019). O servidor que, sem motivo justo e excepcionalíssimo, deixar de

executar o alvará de soltura imediatamente após recebido ou de promover a soltura do preso quando esgotado o prazo judicial ou legal, pode ser condenado à pena de detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, além de multa.

Adicionalmente, a Lei nº 2.518, de 25 de setembro de 2002, estabelece que o servidor penitenciário que deixar de cumprir ou de fazer cumprir, na esfera de suas atribuições, as leis e os regulamentos, e/ou desrespeitar ou procrastinar o cumprimento de decisão ou ordem judicial, responderá civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições (MATO GROSSO DO SUL, 2002).

## 2.2 AS SANÇÕES PENAIS

As sanções penais constituem um dos pilares fundamentais do Direito Penal e da Execução Penal, representando o conjunto de consequências jurídicas impostas pelo Estado ao indivíduo que viola uma norma penal. Conforme Silva e Jayme (2023) as sanções têm como finalidade não apenas punir o infrator, mas também prevenir a prática de novos delitos, proteger bens jurídicos relevantes e promover a ordem social. No ordenamento jurídico brasileiro, as sanções penais dividem-se essencialmente em penas e medidas de segurança, cada qual orientada por princípios constitucionais como legalidade, humanidade, proporcionalidade e individualização da pena.

O Código Penal brasileiro prevê três espécies de pena — privativas de liberdade, restritivas de direitos e pecuniárias — e três regimes de cumprimento: fechado, semiaberto e aberto.

As penas privativas de liberdade incluem reclusão, detenção e prisão simples, aplicadas conforme a gravidade da infração: reclusão para crimes mais graves, detenção para menos graves e prisão simples para contravenções. As penas restritivas de direitos substituem a pena privativa de liberdade quando presentes requisitos legais, limitando ou suprimindo determinados direitos do condenado. Já as penas pecuniárias consistem no pagamento de multa ao fundo penitenciário, calculada em dias-multa, variando entre 10 e 360 dias (Silva; Jayme, 2023).

As prisões privativas de liberdade, antes da sentença também podem ser decretadas em casos específicos, tais como flagrante delito, preventiva, temporária e prisão civil

O quadro 1 mostra os tipos de prisão não condenatórias e que podem ocorrer durante o processo judicial ou inquérito policial.

**Quadro 1** – Tipo de prisões não condenatória

<b>PRISÃO NÃO CONDENATÓRIA</b>		
Prisão em flagrante delíto	A pessoa é detida durante a execução do crime ou imediatamente depois de tê-lo cometido	CPP, art. 302
Prisão Preventiva;	Pode ser decretada para garantir a ordem pública ou econômica, a instrução criminal ou a aplicação da lei penal ou caso de descumprimento de medidas cautelares.	CPP, art. 312 § 1º e § 2º
Prisão temporária	Pode ser decretada quando necessária para o inquérito policial, se o investigado não tiver residência fixa ou identificação, ou ainda em crimes graves previstos em lei	Lei nº 7.960 de 21 de dezembro de 1989
Prisão Domiciliar;	Consiste no recolhimento do indiciado ou acusado em sua residência, só podendo dela ausentar-se com autorização judicial. Pode ser concedida em substituição à prisão preventiva para acusados com mais de 80 anos, debilitado por doença grave, gestante, mulher com filho de até 12 anos ou homem que seja o único responsável por filho nessa idade, além de outras situações especiais previstas em lei.	CPP art. 317, 318, 318 <sup>a</sup> , 318B
Prisão Civil	Pode ser decretada em caso de inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia	art. 5º, inciso LXVII, da Constituição Federal e art. 528, § 3 do CPC

Fonte: Elaborado pela autora.

Já o quadro 2 apresenta os tipos de prisão condenatória, ou seja, que ocorrem após o julgamento. Em regra, com o trânsito em julgado da sentença penal condenatória (quando não cabe mais recurso), sendo o indivíduo condenado inicia-se o cumprimento da pena.

Quadro 2 - Tipos de prisão condenatória

PRISÃO CONDENATÓRIA			
REGIME	Local de cumprimento	Quando é aplicado	Progressão de regime (fração da pena)
Fechado	Estabelecimento de segurança máxima ou média	Pena > 8 anos ou reincidência em crimes graves	- Crime comum: <b>16%</b> (primário) ou <b>20%</b> (reincidente) - Hediondo/Equiparado: <b>40%</b> (primário) ou <b>60%</b> (reincidente)
Semiaberto	Colônia agrícola, industrial ou similar	Pena > 4 até 8 anos, se não reincidente	- Crime comum: <b>16%</b> (primário) ou <b>20%</b> (reincidente) - Hediondo/Equiparado: <b>40%</b> (primário) ou <b>60%</b> (reincidente)
Aberto	Casa de albergado ou estabelecimento adequado	Pena ≤ 4 anos, se não reincidente em crime doloso	- Crime comum: <b>16%</b> (primário) ou <b>20%</b> (reincidente) - Hediondo/Equiparado: <b>40%</b> (primário) ou <b>60%</b> (reincidente)
Livramento Condicional	Antecipação da liberdade do condenado antes do fim da pena, sob condições fixadas pelo juiz.	Não se aplica	<b>1/3 da pena</b> → réu primário e bons antecedentes. <b>1/2 da pena</b> → reincidente em crime doloso. <b>2/3 da pena</b> → crimes hediondos ou equiparados (tráfico, tortura, terrorismo), se não reincidente específico.

Fonte: Elaborado pela autora.

A próxima seção aprofunda a discussão sobre os alvarás de soltura e progressão de regime.

### 2.3 ALVARÁS DE SOLTURA E PROGRESSÃO DE REGIME

No sistema jurídico brasileiro, o alvará de soltura e a progressão de regime são documentos e benefícios cruciais para a administração das penas privativas de liberdade.

O alvará de soltura ou ordem de liberação é o documento judicial que determina a soltura de uma pessoa presa. Ele é expedido quando cessam os fundamentos que

justificaram a prisão, conforme estabelecido pelo Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, que instituiu o Código de Processo Penal (BRASIL, 1941).

Já o benefício processual de progressão de regime é um direito concedido ao réu ou condenado durante o processo e/ou a execução penal. Esse benefício está diretamente relacionado ao caráter progressivo da pena privativa de liberdade. A execução da pena ocorre de forma progressiva, com a transferência para um regime menos rigoroso, a ser determinada pelo juiz de forma motivada. Para que seja concedida, é necessário o cumprimento de certas regras, como o cumprimento de determinado tempo de pena e a apresentação de bom comportamento carcerário, conforme previsto na Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984, art. 112).

#### 2.4 SISTEMAS UTILIZADOS PELA CENTRAL ESTADUAL DE ALVARÁS DE MATO GROSSO DO SUL

A CEA/MS recebe a ordem de liberação ou alvará de soltura proveniente do Poder Judiciário por meios oficiais, como Malote Digital, Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), por Oficial de Justiça ou por outra determinação judicial fundamentada (CNJ, 2023). Para verificar a situação carcerária de um indivíduo e confirmar se ele deve ser beneficiado com a soltura ou progressão de regime, o analista responsável da CEA/MS conta com o apoio de bancos de dados oficiais disponibilizados pelos órgãos de justiça e segurança pública. São eles:

Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP): Atualmente em sua terceira versão, o Banco Nacional de Monitoramento Prisões foi inicialmente instituído pela Lei n. 12.403/2011, que acrescentou o artigo 289-A ao Código de Processo Penal e regulamentado pela Resolução n. 137/2011 do Conselho Nacional de Justiça. Ainda com o nome de Banco Nacional de Mandado de Prisão (BNMP) o sistema, mantido pelo CNJ, tinha como objetivo registrar as ordens de prisão emitidas pelas autoridades judiciais do país e facilitar o acesso às informações sobre mandados vigentes, auxiliando as autoridades policiais no cumprimento das diligências e apoiando os juízes em suas funções.

No entanto, a avaliação do então BNMP apontava falhas como a não atualização de dados o que resultava na permanência de ordens de prisão já cumpridas ou revogadas no sistema, por não terem sido excluídas pela autoridade judiciária competente. Essa

situação poderia, em alguns casos, ocasionar prisões ilegais (CNJ, 2018). De igual modo, a crise no sistema carcerário, mostrou ser necessária a ampliação das informações essenciais ao planejamento do sistema prisional brasileiro.

Em resposta a essa demanda, o CNJ desenvolveu, no ano de 2018, uma versão aprimorada da base de dados: o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 2.0). Essa nova versão possibilitou não apenas monitorar as ordens de prisão emitidas pelo Judiciário, mas também controlar, em âmbito nacional e em tempo real, o cumprimento das ordens de prisão e de soltura, possibilitando a criação de um Cadastro Nacional de Presos (De Souza, 2020).

Conforme o CNJ (2018), O Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 2.0) foi criado para corrigir falhas do sistema anterior e ampliar seu alcance, permitindo o registro de documentos como mandados de prisão, ordens de soltura e guias de recolhimento, aprimorando o controle e a gestão das pessoas privadas de liberdade no país. Durante o desenvolvimento do sistema, constatou-se a necessidade de padronizar documentos judiciais, antes elaborados de forma distinta por tribunais e magistrados, o que dificultava o processamento dos dados. Assim, o BNMP 2.0 passou a adotar modelos padronizados, com campos definidos e numeração única nacional.

No ano de 2024, o BNMP passa por novo aprimoramento, surgindo então a plataforma do Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0). A ferramenta passou a integrar o Banco Nacional de Medidas Protetivas de Urgência (BNMPU) e conectando-se à Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPJ-Br). A nova versão permite consultas pelo CPF, substituindo o antigo Registro Judicial Individual (RJI), e integra dados biométricos do TSE, garantindo identificação nacional e facilitando o monitoramento tanto das medidas protetivas quanto das medidas cautelares alternativas à prisão, como tornozeleira eletrônica, comparecimento em juízo e prisão domiciliar. Além disso passou a registrar as audiências de custódia, otimizando a gestão de documentos, o registro de eventos e a emissão de alertas (CNJ, 2024).

Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU): Para iniciar esse tema faz-se necessário entender que a execução penal é o conjunto de medidas e procedimentos destinados a garantir o cumprimento efetivo da pena imposta pelo Estado após a condenação criminal. Seu objetivo não é apenas aplicar a sanção, mas também promover a ressocialização do condenado, assegurando seus direitos e deveres dentro do sistema prisional.

De acordo com a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984), a execução penal tem por finalidade "efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado" (BRASIL, 1984, art. 1º).

Para acompanhar a efetiva execução da pena imposta ao indivíduo criou-se o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), que segundo o Guia Prático do Usuário do Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo (TRIBUNAL DE JUSTIÇA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO, s. d.), teve origem em uma iniciativa do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR), reconhecida em 2015, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como a melhor solução tecnológica voltada à execução penal no país. Em abril de 2016, o sistema foi aprovado pelo Plenário do CNJ e instituído como política nacional judiciária, momento no qual foi estabelecido o prazo de 90 dias para sua implantação ou integração aos tribunais brasileiros.

Com a implantação do SEEU (Sistema Eletrônico de Execução Unificado), os processos de execução penal passaram a ser totalmente digitais, permitindo a uniformização dos dados e a comunicação em âmbito nacional. O sistema possibilita o acompanhamento em tempo real do andamento processual por todas as partes habilitadas — juízes, membros do Ministério Público, defensores e advogados —, o que aumenta a efetividade e reduz atrasos em questões sensíveis, como progressão ou regressão de regime. Além de padronizar a execução penal em todo o país, o SEEU reúne todos os processos do condenado em uma única execução, tornando a tramitação mais ágil. A ferramenta também oferece recursos automáticos, como o cálculo de penas e a emissão de notificações aos juízes e servidores sobre prazos e benefícios, garantindo maior precisão, transparência e integração entre os participantes do processo (Camargo, 2022).

Sistema de Automação da Justiça (SAJ): é uma ferramenta tecnológica amplamente utilizada pelos tribunais brasileiros, essencial para o gerenciamento eficiente de processos judiciais. Ele automatiza tarefas como distribuição de processos, controle de prazos e acompanhamento de andamentos, permitindo acesso rápido, seguro e prático às informações. Ao agilizar procedimentos e facilitar a emissão de documentos, o sistema contribui diretamente para a celeridade e eficiência do trâmite processual, beneficiando magistrados, servidores, advogados e cidadãos (Costa Neto, 2024).

Malote digital: Criado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) em 2006, o Malote Digital, inicialmente denominado Sistema Hermes é um sistema

eletrônico utilizado para envio de documentos entre órgãos judiciais. Ele substitui os serviços postais tradicionais permitindo o envio instantâneo de expedientes, com rastreamento completo de envio, recebimento, data e responsável (Costa Neto, 2024).

Sistema Integrado de Gestão Operacional da Segurança Pública (SIGO): Criado em Mato Grosso do Sul e já presente em diversos estados brasileiros, este sistema reúne informações de todos os órgãos de segurança pública (Brazil, 2014). Ele permite consultar a vida pregressa do cidadão, ocorrências policiais, movimentação de entrada e saída de delegacias ou penitenciárias, se o indivíduo está cumprindo pena ou não e o local de cumprimento da pena, se for o caso, inclusive se está em monitoração eletrônica. Disponível em: <https://www.sigo.ms.gov>. Acesso em: 12 nov. 2025.

Sistema Integrado de Administração Penitenciária (Siapen): desenvolvido por dois servidores da Agepen/MS, em 2006, é um software gratuito que gerencia, de forma online e segura, todas as rotinas dos estabelecimentos prisionais do Estado. Ele permite registrar e controlar atividades dos internos, entradas e saídas de visitantes, atendimentos, patrimônio, armamento e informações do setor de inteligência, além de gerar relatórios para suporte à gestão (Oliveira, 2015).

## 2.5 GESTÃO POR PROCESSOS

### 2.5.1. Definindo processos de negócios

Um processo pode ser entendido como um conjunto de atividades realizadas em uma sequência lógica, com o objetivo de produzir um bem ou serviço e que gera valor para um grupo definido (BRASIL, 2024). Por outro lado, processos de negócios ou processos organizacionais são o modo de agir de uma organização, que vêm se repetindo ao longo do tempo (Albuquerque, 2012), e representam como a organização executa seu trabalho com o objetivo de valorizar seus produtos (ABPMP, 2013, p. 19).

A Gestão por Processos de Negócio ou *Business Process Management* (BPM) é uma abordagem que visa identificar, ilustrar, executar, medir, monitorar, controlar e melhorar processos para alcançar resultados desejados. Essa abordagem proporciona maior facilidade de adaptação às mudanças, eleva a satisfação do cliente, melhora a qualidade dos produtos, reduz custos e aprofunda o entendimento das atividades organizacionais (Iritani *et al.*, 2015). Além das estruturas funcionais tradicionais, a gestão

de processos permite a visualização de todo o trabalho organizacional que leva à entrega do resultado (BRASIL, 2024).

A moderna gestão de processos de negócio é um sistema integrado de gestão de desempenho, focado na administração de processos ponta a ponta. Esse gerenciamento deve ser contínuo, a partir do momento em que o processo entra em vigor, e suas metas devem se basear nas expectativas dos clientes, nas necessidades da organização ou na concorrência. Por meio do BPM (*Business Process Management*), uma organização consegue criar processos eficientes, com custos reduzidos, maior velocidade, precisão, uso adequado de recursos e maior flexibilidade. A gestão de processos assegura que a instituição cumpra suas promessas, funcionando de forma coerente e atendendo às necessidades de seus clientes, substituindo o processo quando ele não atender mais às expectativas (Hammer, 2013).

Ela destaca-se por possibilitar que os esforços da equipe sejam focados em resultados, proporcionar mudança de cultura na organização, ao passo que gera conhecimento global e estruturado dos processos de trabalho, aprimoramento da gestão do conhecimento organizacional à medida que os processos e seus fluxos são documentados, ficando à disposição para consulta e propagação do conhecimento, possibilitar a visualização dos problemas e gargalos na organização, reduzir custos, conflitos e retrabalhos e conseqüentemente aumentar a satisfação dos cidadãos e colaboradores (BRASIL, 2024).

### 2.5.2 Entendendo a Gestão por Processos

Os processos de negócio podem ser classificados em Processo Primário, Processo de Suporte e Processo de Gerenciamento.

Os Processos Primários são aqueles que correspondem à missão da organização, agregando valor diretamente ao cliente. Já os Processos de Suporte oferecem apoio a outros processos (sejam eles primários, de gerenciamento ou outros processos de suporte), entregando valor aos processos internos e não diretamente ao cliente. Por sua vez, os Processos de Gerenciamento têm como propósito medir, monitorar, controlar e administrar a organização (ABPMP, 2013).

Conforme Villela (2000) os processos estão hierarquizados de forma o nível de detalhamento do trabalho que está sendo realizado, podendo ser divididos em:

- Macroprocesso: Abrange diversas funções dentro de uma organização, impactando significativamente seu funcionamento geral e garantindo que todas as atividades e processos estejam alinhados com os objetivos estratégicos da empresa.
- Processo: Uma série de atividades interligadas que transformam a entrada de um fornecedor (*input*) em uma saída de valor para um consumidor (*output*).
- Subprocesso: Uma parte lógica e interdependente de um processo maior (macroprocesso), com um objetivo específico que contribui para o alcance da meta principal do macroprocesso a ser executado, contribuindo diretamente para a missão e o resultado final do processo.
- Atividade: Uma ação ou conjunto de ações realizadas dentro de um processo ou subprocesso, geralmente por uma pessoa ou departamento, para alcançar um resultado específico.
- Tarefa: O menor elemento de trabalho dentro de um processo ou atividade, focando em como um item é executado para cumprir uma incumbência específica.

Para Villela (2000), ao mapear processos, as atividades podem ser classificadas em três tipos principais, com base em seu impacto e função:

- Atividades Principais: São aquelas diretamente envolvidas na criação do produto ou serviço final do processo. Elas geralmente se enquadram em logística, produção, vendas e serviços e podem ser subdivididas em: Atividades Críticas, que são cruciais para a integridade e o resultado do processo, caracterizadas por fatores como tempo de início, criticidade de materiais ou equipamentos, tempo de produção e tempo de término e Atividades Não Críticas, que embora sejam essenciais para o resultado esperado, são mais flexíveis e permitem um maior grau de adaptação e gerenciamento. Elas contribuem para a eficiência geral sem a pressão de serem um elo frágil na cadeia de produção ou serviço.
- Atividades Secundárias: Não estão diretamente ligadas à produção do bem ou serviço, mas existem para dar suporte e garantir que as atividades principais ocorram sem problemas. Elas fornecem as condições operacionais necessárias e costumam incluir áreas como infraestrutura, recursos humanos, tecnologia, compras e qualidade.

- Atividades transversais: São conjuntos temporários de especialidades que se unem para resolver problemas específicos, sem agregar valor direto ao produto ou serviço final e consumindo recursos variáveis. Elas são de natureza provisória, atuando como equipes de projeto ou forças-tarefa.

Conforme Guia BPM CBOOK (ABPMP, 2013), o ciclo de vida do processo ou ciclo de melhoria contínua do processo descreve as etapas de gerenciamento contínuo de um processo dentro de uma organização, visando sua otimização e melhoria contínua. Ele se refere aos estados de um processo como fases da gestão e evolução de um processo organizacional. Seus ciclos são:

- Planejamento que é o momento em que a organização identifica os principais desafios e problemas que precisam ser resolvidos. Define-se qual a melhor abordagem para enfrentá-los, estabelecendo metas claras, as ferramentas a serem utilizadas e o modo de operação geral.
- Análise: envolve o estudo detalhado de como o processo está funcionando (*AS-IS*), suas etapas, atividades e interações, com o objetivo de identificar oportunidades de melhoria e otimização.
- Desenho ou Modelagem (ou Mapeamento de Processos), que consiste em detalhar todas as atividades que compõem o processo. O objetivo é criar uma representação visual (como um fluxograma) que garanta uma compreensão clara de como o processo funciona atualmente (*AS-IS*).
- Implementação, é onde eles são efetivamente colocados em prática os processos organizacionais. Isso envolve principalmente treinamentos para os colaboradores, garantindo que todos entendam suas novas responsabilidades e como se adaptar aos novos fluxos de trabalho.
- Monitoramento e Controle, etapa crucial após a implantação dos processos, pois com o monitoramento e controle é possível gerar indicadores de desempenho (*Key Performance Indicators, KPIs*) que foram previamente definidos. Esses indicadores servem para identificar rapidamente desvios ou mudanças no desempenho e verificar se os objetivos do processo estão sendo alcançados.
- Refinamento, que consiste na etapa final do ciclo. Com base nas informações coletadas no monitoramento, os diagramas do processo no estado

atual (*AS-IS*) passam por uma avaliação profunda. O objetivo é propor melhorias e desenhar o mapa do processo futuro (*TO-BE*). Este novo mapa servirá como base para um novo ciclo de planejamento, modelagem, implantação e monitoramento, garantindo a melhoria contínua e a adaptação do processo às novas necessidades e desafios.

### 2.5.3 A gestão de Processos alinhada aos objetivos da Administração Pública Gerencial

Conforme Pereira (1998), o Estado brasileiro passou por duas grandes reformas administrativas: a burocrática, iniciada em 1937 no primeiro governo Vargas, que tinha como objetivo profissionalizar a administração pública, substituindo o modelo patrimonialista por um sistema baseado no Estado de direito e na competência técnica de acordo com o modelo do Estado Liberal, buscando tornar o Estado mais eficaz e legalmente estruturado, à semelhança das reformas feitas nos países desenvolvidos no século XIX; e a gerencial, iniciada em 1995 como resposta ao crescimento do Estado, que acabou por transformá-lo em Estado Social. Seu objetivo era tornar a administração pública mais eficiente, legitimando os amplos serviços sociais como educação, saúde, previdência e assistência social.

A Reforma do Estado tornou-se essencial com a Crise Estatal e a globalização, que limitaram a capacidade do Estado de proteger sua economia da competição internacional, compelindo-o a atuar como facilitador da competitividade nacional no mercado global (Pereira, 1996).

Para Pereira (1996), a administração burocrática clássica, inspirada no modelo do exército prussiano, foi implementada nos principais países europeus no final do século XIX, nos Estados Unidos no início do século XX e no Brasil em 1936. Seu propósito era substituir a administração patrimonialista, característica das monarquias absolutas, na qual não havia distinção entre o patrimônio público e privado e prevalecia o nepotismo, o empreguismo e a corrupção. Esse modelo era incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares do século XIX, que exigiam a separação entre Estado e mercado, e entre política e administração pública. Assim, foi substituído por uma administração racional-legal, fundamentada no mérito profissional, na distinção entre o público e o privado e no controle do Estado pela sociedade civil. Contudo, a administração burocrática revelou-se lenta, cara e pouco atenta às demandas dos

cidadãos. Embora isso não fosse um problema em um Estado liberal com funções restritas, a transformação do Estado em um ente social e econômico no século XX, com múltiplas funções, tornou a eficiência essencial. Desse modo, a administração pública gerencial surge como resposta à complexidade crescente, à necessidade de eficiência e à busca por legitimidade perante a cidadania.

A administração pública gerencial surgiu como alternativa ao modelo burocrático em crise, propondo a adoção de práticas da gestão privada na administração pública, buscando reduzir os custos do Estado, contribuir para o ajuste fiscal e modernizar a gestão dos recursos públicos, tornando o Estado mais eficiente e focado nas demandas da sociedade a fim de superar a crise de governabilidade, escassez de recursos e perda de poder estatal (De Oliveira; De Paula, 2014).

A primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, ocorreu com o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o qual foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. Este decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. Através da flexibilização de sua administração, buscava-se uma maior eficiência nos serviços e nas atividades econômicas do Estado, e se fortalecia a aliança política entre os altos escalões da tecnoburocracia estatal, civil e militar e a classe empresarial (Pereira, 1998, p. 11).

Matos (2015) assevera que a reforma administrativa gerencial teve como marco o Plano Diretor de Reforma do Estado, de 1995. Esse plano definiu diretrizes para modernizar a administração pública no Brasil, focando no aumento da governança e na eficiência estatal voltada ao cidadão. Outros pontos importantes incluíam a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios; a restrição do Estado às

funções exclusivas, transferindo outras à sociedade civil e à iniciativa privada por meio de privatizações e terceirizações; a profissionalização do serviço público com concursos, políticas de carreira e avaliação de desempenho; a substituição do modelo burocrático por uma gestão orientada a resultados; e a promoção da participação popular no planejamento e avaliação das políticas públicas.

A eficiência foi um conceito introduzido na administração pública a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, durante a reforma gerencial, que incluiu o princípio de eficiência aos demais princípios que regem a atividade administrativa. Resultados eficazes na administração pública significam, dentre outras coisas, melhorar a qualidade dos serviços prestados e aumentar o grau de resolutividade dos problemas (Siqueira, 1996, p. 66).

Guelman e Costa (2006, p. 5) demonstram que a eficiência é essencial para melhorar a gestão pública, especialmente diante do aumento da demanda por serviços e das limitações de recursos do Estado brasileiro. Não sendo possível ampliar os investimentos na mesma proporção, a solução viável é promover um "choque de gestão", otimizando recursos e aumentando a eficiência para melhor atender às necessidades da sociedade. Eles concluem que, para que o Estado possa atender melhor às necessidades da sociedade, é essencial otimizar os recursos por meio do aumento da eficiência, com foco na qualidade do gasto público, redução de custos, eliminação de desperdícios e aumento da produtividade, o que exige maior consciência de custos e um orçamento orientado por resultados. A adoção de processos internos eficientes e programas de racionalização fortalece a democracia, melhora o atendimento ao contribuinte e amplia a oferta de serviços públicos.

Os mesmos autores concluem que, para uma organização prestar serviços de qualidade, é necessário ter processos internos eficientes, funcionários bem treinados e uma gestão focada em resultados.

A Gestão por Processos surge como uma abordagem moderna para operacionalizar políticas públicas, visando aprimorar a atuação do Estado. Conforme Prado Junior (2013), essa metodologia promove a redefinição dos critérios de controle dos serviços, das relações entre o Estado e seus servidores, e da própria administração. O foco recai sobre a eficiência, qualidade e participação cidadã, elementos cruciais para o fortalecimento democrático.

No contexto da administração pública, Siqueira (1996), destaca que resultados eficazes implicam, entre outros aspectos, a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos e o aumento da capacidade de resolução de problemas. Essa perspectiva é corroborada por Rocha, Tito e Tito (2015), que associam a gestão por processos à transição para o modelo gerencial na administração pública brasileira. A edição do Decreto nº 5.378, de 2005, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, exemplifica essa busca por maior eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos, com o objetivo de alcançar melhores resultados nas ações governamentais. Portanto a gestão por processos é particularmente adequada à gestão pública empreendedora, que incorpora princípios de gestão de negócios na busca por desempenho superior.

## 2.6 O MAPEAMENTO DE PROCESSOS NA GESTÃO ORGANIZACIONAL

O gerenciamento de processos exige uma análise e avaliação crítica das práticas organizacionais. Nesse contexto, o mapeamento de processos surge como ferramenta essencial, permitindo a visualização e compreensão das atividades executadas em um processo. Segundo Correia, Leal e Almeida (2002), essa ferramenta possibilita identificar e entender todas as atividades de um processo e suas inter-relações, servindo como base para a análise de processos de negócios. É reconhecido, ainda, por auxiliar na compreensão das dimensões estruturais do fluxo de trabalho, possibilitar avaliações de eficiência e eficácia, e fornecer orientações para um programa de replanejamento das atividades.

Cheade (2023) corrobora essa visão, explicando que o mapeamento dos processos compreende etapas que, inicialmente, mapeiam as atividades e os fluxos realizados pela organização, para então analisá-los e desenhar o processo.

O mapeamento de processos é, portanto, fundamental para identificar e analisar os processos essenciais das organizações. Ele promove a revisão crítica dos processos vigentes, revela interfaces críticas e cria oportunidades de melhorias no desempenho, além de fundamentar a implementação de novas tecnologias e integrações empresariais. Através dessa análise, é possível propor um gerenciamento mais eficiente e melhorias contínuas. Conforme Bueno, Aganete e Maculan (2019), o mapeamento é o ponto de partida para implementar a gestão por processos, pois permite identificar, representar,

visualizar e analisar os processos de negócios existentes em uma organização, bem como aperfeiçoar e modelar os novos processos das empresas.

### 2.6.1 O Ciclo BPM e a Importância da Modelagem de Processos

O Ciclo BPM (*Business Process Management*) é um conjunto de etapas que formam um ciclo de melhoria contínua. Conforme Ribeiro et al. (2015), essas etapas incluem: Planejamento Estratégico, Análise de Processos de Negócio, Implantação de Processos, Monitoramento, Controle e Refinamento de Processos.

Dentro das áreas de conhecimento do BPM, o Desenho ou Modelagem de Processos se destaca. É nessa fase que se busca conhecer e analisar os processos, identificando suas entradas e saídas, bem como o relacionamento entre as atividades realizadas. A modelagem permite que os gestores tenham uma visão ampla do desempenho dos processos, facilitando a identificação de possíveis problemas e a implementação de soluções eficazes.

Por sua vez, a modelagem de processos de negócios utiliza ferramentas para representar de forma estruturada as atividades de uma organização. Como explica Fernandes (2013), técnicas como fluxogramas e diagramas são empregadas para facilitar a visualização, análise, identificação e modelagem dos processos. Isso possibilita a definição clara das atividades da organização, suas principais operações e a visualização de suas peculiaridades.

Nessa etapa, o objetivo é compreender e analisar os processos, mapeando suas entradas e saídas e a relação entre as atividades. Isso oferece aos gestores uma visão global do desempenho dos processos, permitindo a identificação de problemas e a implementação de soluções adequadas.

### 2.6.2 Principais Abordagens de Mapeamento e Visualização de Processos Organizacionais

Existem diversas abordagens para o mapeamento e a visualização de processos organizacionais, cada uma com suas particularidades e benefícios. Dentre as mais utilizadas, destacam-se:

Fluxograma: O fluxograma é uma técnica visual que emprega símbolos específicos para representar, de forma sequencial ou paralela, cada etapa de um processo, incluindo tempos de espera e registros. Suas principais vantagens, segundo Azevedo (2016), o fluxograma favorece a análise sistêmica ao evidenciar a interação entre os componentes do processo. Além disso, ele simplifica a identificação de deficiências e proporciona o conhecimento das alterações necessárias.

Matriz SIPOC: Conforme explica Veiga (2023), o diagrama SIPOC (*suppliers, inputs, process, outputs, customers*) é uma ferramenta utilizada para mapear e visualizar os principais elementos de um processo antes de iniciar um projeto de melhoria. Ele organiza o processo em cinco componentes essenciais:

- *Suppliers*: quem fornece os insumos necessários para o processo.
- *Inputs*: os insumos ou recursos que alimentam o processo.
- *Process*: as etapas ou atividades realizadas para transformar as entradas em saídas.
- *Outputs*: os resultados ou produtos gerados pelo processo.
- *Customers*: os clientes, sejam eles externos ou internos, que recebem os *outputs*.

Unified Modeling Language (UML): A UML é uma linguagem gráfica de modelagem orientada a objetos, advinda da unificação de diversas outras linguagens. Trata-se de um padrão relativamente aberto, controlado pelo OMG (*Object Management Group*), um consórcio aberto de empresas, como aponta Fowler (2014). Seu objetivo principal é facilitar a visualização, especificação, construção e documentação de softwares orientados a objetos. Suas vantagens incluem facilidade de entendimento, diversidade de diagramas, a capacidade de modelar diferentes aspectos do negócio e a utilização por diversos softwares de desenho de processos. No entanto, por ser mais voltada para a engenharia de software, seu uso para processos de negócios pode ser limitado, conforme Carrara (2011).

Business Process Model and Notation (BPMN): Conforme Santos e Silva (2018), a BPMN é uma notação que permite o mapeamento dos processos de uma organização, estruturando-os em esquemas gráficos. Essa notação gráfica padronizada, também sob a responsabilidade do *Object Management Group (OMG)*, utiliza símbolos intuitivos para representar processos de negócios de forma clara e detalhada,

possibilitando a modelagem de processos complexos, e será aprofundada na próxima subseção.

### 2.6.3 O Destaque da BPMN na Modelagem de Processos

Para apoiar as iniciativas de BPM (*Business Process Management*), diversas notações foram desenvolvidas, cada uma com suas vantagens e desvantagens, dependendo do contexto e do uso. Entre essas notações, a *Business Process Model Notation* (BPMN) tem se estabelecido como a mais aceita e, possivelmente, a mais utilizada, conforme apontam Ribeiro et al. (2015).

Essa linguagem, também conhecida como notação de modelagem de processos, é atualmente a mais empregada globalmente no mapeamento de processos de negócio. Segundo Capote (2011), a BPMN é amplamente adotada por grandes fabricantes de ferramentas de modelagem e simulação. Suas principais vantagens incluem a vasta aceitação no mercado e a capacidade de criar uma linguagem comum para a representação de processos, facilitando a comunicação e o entendimento entre diferentes partes envolvidas.

Conforme o *Object Management Group* (OMG). *Business Process Model and Notation* (BPMN), Version 2.0.2. 2013, os principais elementos do BPMN relacionam-se às atividades, aos eventos, aos *swimlanes* e aos artefatos. Estes elementos e as suas representações gráficas mais comumente usadas estão transcritas no apêndice A deste trabalho. A explicação de cada um deles é apresentada a seguir.

As atividades representam as ações realizadas em um processo de negócio, podendo ser classificadas como tarefa, subprocesso ou processo. Elas envolvem serviços ou sistemas automatizados, podendo ser de recebimento (aguarda uma mensagem) ou de envio (envia uma mensagem a um participante). Já os Subprocessos são atividades compostas dentro de um processo, podendo ser colapsada (indicando detalhes internos) ou expandida (exibe o fluxo completo dentro dela).

Os eventos são acontecimentos que ocorrem durante o processo e impactam seu fluxo. Pode ser disparado por uma causa ou gerar um resultado. Existem três tipos: início, intermediário e fim. O evento de início marca onde o processo inicia e o evento de fim indica onde o processo termina, com um possível resultado.

Por sua vez, as *swimlanes* são utilizadas para dividir e organizar as atividades e dividem-se em: *pool* (piscina) que representa uma organização ou participante distinto no processo e *lane* (raia): que representa um departamento, função ou papel dentro da organização.

Já os artefatos são elementos que permitem adicionar informações extras e importantes que não fazem parte do fluxo principal do processo, mas o enriquecem com detalhes e contexto. São eles:

Objeto de Dados: Representam informações ou dados que são criados, modificados ou usados durante o processo.

Grupo: Ajudam a agrupar visualmente um conjunto de atividades ou outros elementos em um diagrama para fins de documentação ou análise, sem alterar a lógica do fluxo.

Anotação: Permitem adicionar comentários textuais para fornecer informações adicionais sobre qualquer parte do diagrama, explicando algo que não é óbvio pela modelagem.

Por fim, os *gateways* servem para controlar o fluxo da sequência em um processo, definindo como as atividades se dividem ou se unem. Indicam um ponto no processo onde o fluxo precisa de uma decisão, ramificação, paralelização ou sincronização, enquanto os *conectores* são as setas que mostram a ordem em que as atividades devem ser executadas. Eles ligam os elementos do diagrama para ilustrar o caminho lógico do processo.

### 3. METODOLOGIA

Para o levantamento de informações, será realizada revisão bibliográfica, com base em obras e artigos científicos que abordam gestão por processos e eficiência na administração pública. Conforme Bardin (2009), a análise de conteúdo constitui um método sistemático de descrição e interpretação de documentos, permitindo extrair significados relevantes para a pesquisa.

Considerando que os processos examinados neste estudo são regidos por dispositivos legais, será também empregada a técnica de pesquisa documental, com o objetivo de compor o arcabouço institucional aplicável à Agepen/MS.

A discussão teórica fundamenta-se nas reflexões acerca da busca pela eficiência na administração pública, no papel da gestão por processos e na relevância das práticas de identificação, monitoramento e controle processual para o aprimoramento da eficiência e da eficácia institucional. Além disso, analisa-se como a utilização da notação Business Process Model and Notation (BPMN) pode contribuir para a compreensão clara e estruturada dos processos existentes.

Com base nesses referenciais, será realizado o mapeamento do fluxo dos processos da Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul, com vistas à elaboração de Procedimentos Operacionais Padrão (POPs), visando conferir maior agilidade às rotinas administrativas, reduzir inconsistências e proporcionar maior segurança aos servidores no exercício de suas atribuições.

#### 3.1 TIPO E CLASSIFICAÇÃO DE PESQUISA

A presente pesquisa será desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental, considerando que os processos analisados são regidos por dispositivos legais e normativos aplicáveis à Agepen/MS.

A revisão bibliográfica fundamenta-se em obras, artigos científicos e publicações especializadas que abordam a eficiência na administração pública, a gestão por processos e a modelagem em *Business Process Model and Notation* (BPMN), proporcionando o embasamento teórico necessário para a análise organizacional proposta. A pesquisa documental, por sua vez, compreende o exame de dispositivos legais, regulamentos institucionais, normativas internas e demais documentos relacionados à Central Estadual

de Alvarás de Mato Grosso do Sul, permitindo a construção do arcabouço institucional que orienta a execução dos processos analisados.

A fundamentação teórica articula os pressupostos da administração pública gerencial com os princípios da gestão por processos, destacando a importância da identificação, modelagem, monitoramento e controle dos fluxos organizacionais como instrumentos de aprimoramento da eficiência e da eficácia institucional. Nesse contexto, a utilização da notação BPMN será empregada como ferramenta técnica para representação estruturada dos processos existentes, possibilitando maior clareza na visualização das atividades, das interfaces e dos pontos críticos.

A partir desse referencial, serão mapeados os processos desenvolvidos na Central Estadual de Alvarás, com vistas à elaboração de Procedimentos Operacionais Padrão (POPs), buscando promover maior agilidade, reduzir inconsistências operacionais e proporcionar maior segurança aos servidores no desempenho de suas atribuições.

Quanto à sua natureza, a pesquisa classifica-se como aplicada, uma vez que visa propor solução prática para problema identificado na gestão processual da Central Estadual de Alvarás, resultando na elaboração de um Produto Técnico-Tecnológico (PTT) consistente na formalização de POPs estruturados.

No que se refere à abordagem, a pesquisa caracteriza-se como mista, combinando elementos qualitativos e quantitativos.

É qualitativa ao analisar a dinâmica dos processos institucionais, interpretar suas fragilidades, identificar gargalos e compreender as interações entre os atores envolvidos. É quantitativa ao examinar dados objetivos relacionados ao fluxo processual — como volume de demandas, tempo de tramitação, incidência de retrabalho e frequência de inconsistências — possibilitando análise comparativa e avaliação de desempenho (Da Costa Silva, 2024).

Quanto aos objetivos, a pesquisa apresenta caráter exploratório, por investigar problemática ainda pouco sistematizada no contexto específico da unidade estudada, buscando aprofundar a compreensão do objeto e descritivo, ao mapear, organizar e representar formalmente os processos institucionais, estabelecendo padrões observáveis a partir dos dados coletados (Da Costa Silva, 2024).

### 3.2 DESCRIÇÃO DO LÓCUS DA INVESTIGAÇÃO

A Central Estadual de Alvarás (CEA) da Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário de Mato Grosso do Sul (Agepen-MS), conforme a PORTARIA AGEPEN nº 12, de 23 de novembro de 2015, está diretamente vinculado à Diretoria de Operações Penitenciárias. Sua principal função é auxiliar no controle de entrada e saída de indivíduos custodiados pelo sistema prisional, com um foco especial na agilidade da liberação de presos. Os processos do CEA/MS compreendem os seguintes fluxos:

#### I. Recebimento e conferência da documentação

A CEA/MS recebe os alvarás de soltura e outras ordens judiciais – como progressões de regime, livramentos condicionais e saídas temporárias – diretamente dos cartórios das varas criminais e de execução penal do Tribunal de Justiça. Esse recebimento ocorre por meio oficial, podendo ser via Malote Digital, Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), por Oficial de Justiça ou por determinação judicial fundamentada diferente das formas anteriores, conforme orientações do CNJ (2023).

A equipe responsável pela recepção da documentação realiza uma análise preliminar. O objetivo dessa etapa é identificar se o beneficiado está sob custódia da Agepen, qual o benefício concedido, certificar se os dados estão corretos, completos e consistentes e a urgência da ordem judicial. Após essa verificação inicial, o documento é encaminhado para o analista.

#### II. Análise Processual

O analista é o responsável por conferir a integralidade do documento e a identificação do beneficiado. Em seguida, são realizadas consultas nos sistemas disponíveis para confirmar a situação processual do indivíduo. Os sistemas incluem:

- Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP);
- Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU);
- Sistema do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (e-SAJ);
- Sistema Integrado de Gestão Operacional da Segurança Pública (SIGO);
- Sistema Integrado de Administração do Sistema Penitenciário (SIAPEN/MS).

### III. Registro e liberação

Após a conferência e a certificação de que não há impedimentos para a liberação, o alvará é imediatamente encaminhado – preferencialmente por meio eletrônico – à direção do estabelecimento penal onde o preso está custodiado. O diretor da unidade prisional, ou outro servidor autorizado, recebe o alvará, verifica novamente a identidade do preso e, não havendo outras restrições, procede com a sua libertação ou o encaminhamento para um regime mais brando. A liberação é devidamente registrada nos sistemas de controle prisional. Além disso, o juiz que expediu o alvará é informado, por comunicação oficial, sobre o cumprimento da ordem judicial.

#### 3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

A coleta de dados constitui etapa fundamental da pesquisa científica, pois assegura a validade e a confiabilidade dos resultados, devendo estar alinhada aos objetivos propostos e à natureza do problema investigado (Fonseca, 2010).

No presente estudo, a coleta de dados fundamentou-se prioritariamente na análise documental, por se tratar de pesquisa aplicada voltada à estruturação de Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) em contexto institucional específico. A análise documental permitiu identificar, descrever e compreender os processos e subprocessos executados pela Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul (CAE/MS), bem como suas respectivas etapas, fluxos operacionais, responsabilidades e fundamentos legais.

Inicialmente, procedeu-se ao levantamento de referenciais teóricos em bases reconhecidas, como o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e o Google Acadêmico, com foco em estudos relacionados à Administração Pública, à Gestão de Processos de Negócios (*Business Process Management* – BPM), à otimização de fluxos de trabalho e à gestão prisional, priorizando publicações dos últimos dez anos. Esse levantamento contribuiu para o embasamento conceitual da modelagem de processos.

No âmbito institucional, foram analisados normativos legais referentes à liberação de pessoas privadas de liberdade, bem como Termos e Acordos de Cooperação firmados entre a Agepen/MS e as Justiças Federal e Estadual. Esses documentos permitiram

compreender a base jurídica de criação e funcionamento da CAE/MS, além de esclarecer as competências da unidade e o acesso aos sistemas eletrônicos utilizados na tramitação e análise processual.

Também foram examinados relatórios institucionais extraídos do sistema SIAPEN, abrangendo o período de 12 meses, os quais continham informações como nome do custodiado, benefício concedido, data e hora da análise e identificação do servidor responsável. Esses dados possibilitaram mensurar tempos médios de análise e identificar padrões operacionais. Complementarmente, foram considerados registros relativos ao volume diário de documentos recebidos por meio dos sistemas SEEU, Malote Digital e e-mail institucional, permitindo compreender a dinâmica real de trabalho da unidade.

A partir da sistematização dessas informações documentais, foi possível mapear os macroprocessos e subprocessos da Central, identificar suas etapas e estruturar os Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) com base na legislação vigente, nas rotinas formalizadas e nos dados operacionais registrados.

#### 3.4 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS

A elaboração dos diagramas de fluxo de trabalho foi desenvolvida com base nas práticas efetivamente executadas pela Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul (CEA/MS), as quais foram sendo transferidas e aprimoradas entre os servidores a partir da experiência acumulada ao longo do tempo. Dessa forma, constatou-se a inexistência de manual, cartilha de orientação ou padronização formal das atividades desempenhadas. A elaboração dos Procedimentos Operacionais Padrão (POPs), disponíveis no Apêndice C, seguiu metodologia estruturada fundamentada em quatro pilares: (i) fundamentação legal; (ii) levantamento das práticas reais; (iii) mapeamento do fluxo de trabalho; e (iv) padronização dos passos operacionais.

Para a análise do macroprocesso “Recebimento e conferência da documentação”, realizou-se levantamento da quantidade de documentos liberatórios recebidos por meio do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), do Malote Digital e do e-mail institucional, no período de um ano. A delimitação temporal ampliada justifica-se em razão da sazonalidade das atividades do Poder Judiciário. A média diária de documentos

recebidos foi dividida pela jornada padrão de 8 (oito) horas, a fim de se obter o quantitativo médio de benefícios analisados por hora de trabalho.

No que se refere ao macroprocesso “Análise Processual” e seus subprocessos — “análise de alvarás de soltura”, “análise de progressão para o regime semiaberto” e “análise de progressão para o regime aberto” — os dados foram extraídos de relatórios de serviço do Sistema Integrado de Administração Penitenciária (SIAPEN) e organizados em planilhas eletrônicas. Essa sistematização permitiu a categorização dos indicadores mais relevantes, tais como: (i) quantidade de benefícios analisados por servidor em determinado período; e (ii) tipo de benefício analisado por período.

A partir dessa organização, definiu-se a média de análises realizadas por servidor, bem como o tempo médio despendido em cada atividade. Consideraram-se, ainda, variáveis como a experiência do servidor e a complexidade da situação processual do beneficiado. Com base nesses elementos, estabeleceu-se a média de análises como índice de referência para equalização do tempo de trabalho, conferindo equilíbrio entre a demanda institucional e a realidade operacional dos servidores.

Para validação dos Procedimentos Operacionais Padrão, a versão AS-IS foi submetida aos seis servidores envolvidos nas atividades de recebimento, conferência documental e análise de benefícios processuais. Juntamente com o material, foi aplicado questionário estruturado contendo 15 (quinze) perguntas, distribuídas em 5 (cinco) tópicos: Estrutura e Clareza; Conformidade Legal; Indicadores de Desempenho; Pontos Críticos; e Procedimentos Operacionais.

As questões objetivas apresentaram três alternativas de resposta: “sim”, “não” e “parcialmente”. Para fins de mensuração, atribuiu-se valor 2 (dois) às respostas “sim”, valor 1 (um) às respostas “parcialmente” e valor 0 (zero) às respostas “não”.

A validação foi realizada mediante autorização da chefia imediata e contou com a participação integral dos servidores. Os dados obtidos foram organizados em planilha eletrônica para quantificação dos resultados e posterior aprimoramento dos POPs em sua versão TO-BE.

O quadro 3 mostra a Matriz de Amarração, na qual é apresentada uma síntese textual deste capítulo.

Quadro 3 – Matriz de Amarração

Objetivo Geral	Objetivo Específico	Forma de Análise	Fonte dos Dados	Artefatos Gerados
Desenvolver procedimentos operacionais padrão (POPs) para os processos da Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul.	a) Mapear os processos e subprocessos realizados pela CAE/MS.	Análise documental	Leis, decretos, portarias e demais normas aplicáveis.	Quadro normativo (Apêndice B)
	b) Compreender como estes processos e subprocessos podem ser executados com mais celeridade e precisão, conforme o princípio constitucional da eficiência.	<i>Business Process Modeling Notation</i> (BPMN)	Quadro normativo (dados secundários) e conhecimento prático (experiência) da autora.	Diagramas de Processo
	c) Elaborar procedimentos operacionais padrão (POP) de processos e subprocessos selecionados da CAE/MS.	Análise quantitativa	Workshop (dados primários)	Procedimentos operacionais padrão (Apêndice C)
	d) Obter evidências acerca da efetividade dos POPs que serão propostos, a partir da perspectiva dos servidores da CAE/MS, antes que os POPs sejam disponibilizados em repositório para acesso público.	Análise quantitativa	Workshop (dados primários)	Relatório Técnico Conclusivo (Apêndice E)

Fonte: Elaborado pela autora

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A fim de mapear os processos realizados pela Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul, fez-se necessário conhecer a estrutura básica, o funcionamento e a missão institucional da Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário de Mato Grosso do Sul (Agepen-MS).

Assim, inicialmente denominada Departamento do Sistema Penitenciário (DSP) e instituída pelo Decreto-lei nº 11, de 1º de janeiro de 1979, a Agepen/MS, teve sua estrutura reorganizada e nome alterado pela Lei Estadual nº 2.152, de 26 de outubro de 2000. A Agepen/MS é a instituição responsável pela custódia de presos, execução de penas e medidas de segurança, apoio a egressos e fiscalização de beneficiários de medidas condicionais, além de administrar os presídios no Estado de Mato Grosso do Sul. Sua missão compreende: “Administrar o sistema penitenciário estadual, assegurar a custódia das pessoas privadas de liberdade e/ou monitoradas eletronicamente; executar as penas nos diversos regimes e promover condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”. (Agepen, s.d)

### 4.1 ESTRUTURA DA AGEPEN/MS

A estrutura básica da Agepen/MS é constituída pela Diretoria-Presidência e subordinada a ela se desdobram três diretorias, que são suas grandes áreas de atuação:

- Diretoria de Operações (DOP): Responsável pela segurança e custódia dos internos, supervisão das unidades penais, inteligência penitenciária e o controle das movimentações.
- Diretoria de Assistência Penitenciária (DAP): Foca nas atividades de ressocialização e assistência aos custodiados, abrangendo áreas como saúde, educação, trabalho, assistência jurídica, social e religiosa.
- Diretoria de Administração e Finanças (DAF): Gerencia os recursos humanos, financeiros, logísticos e patrimoniais da agência, garantindo o suporte administrativo para as demais diretorias e unidades.

Além das diretorias principais, a Agepen/MS possui outras áreas e unidades de suporte e controle, como:

- Corregedoria-Geral: Responsável por fiscalizar e apurar irregularidades dentro do sistema penitenciário, garantindo a ética e a disciplina dos servidores.
- Ouvidoria: Canal de comunicação para denúncias, reclamações e sugestões da população e dos internos.
- Assessoria de Imprensa/Comunicação: Cuida da comunicação externa e interna da Agepen/MS.
- Escola Penitenciária: Responsável pela formação e capacitação dos policiais penais e demais servidores.
- Unidades Penais: São os estabelecimentos prisionais propriamente ditos, distribuídos por diversas cidades de Mato Grosso do Sul, como Campo Grande, Dourados, Três Lagoas, Corumbá, entre outras. Cada unidade possui sua própria estrutura interna, mas todas se reportam à Direção de Operações da Agepen/MS.
- Patronatos Penitenciários: Unidades que oferecem assistência social, jurídica e psicológica a egressos do sistema prisional e seus familiares, visando à reintegração social.

#### 4.2 ORGANIZAÇÃO DA CARREIRA POLICIA PENAL DE MATO GROSSO DO SUL.

Consoante a lei nº 4.490, de 3 de abril de 2014 e suas alterações trazidas pela Lei nº 5846 de 30 de março de 2022, que reestruturou o sistema penitenciário do estado, criando a Polícia Penal e alterando a nomenclatura e o quadro de pessoal da Agepen, a Polícia Penal do Estado de Mato Grosso do Sul está organizada nas seguintes carreiras:

*I- Polícia Penal, cujos serviços estão relacionados à:*

*I - O planejamento, a supervisão e a execução da vigilância, da disciplina e do controle social dos presos;*

*II - O policiamento e a segurança dos estabelecimentos penais envolvendo atividades dentro e fora destes, desde que relacionadas à segurança destes, tais como: custódia, disciplina, escoltas, ações de inteligência, prevenção e repressão à prática de crimes em ambiente prisional, segurança orgânica, vistorias, atuação em medidas cautelares, medidas de segurança, controle de motins e rebeliões;*

*III - O desenvolvimento, a coordenação e o acompanhamento de programas que operacionalizam trabalhos produtivos na prisão e em estabelecimentos públicos ou privados, e incentivam mudanças comportamentais para a efetiva e adequada integração do indivíduo preso à sociedade (MATO GROSSO DO SUL, 2022).*

*II- II - Gestão de Atividades do Sistema Penal, divididos em função de Assistência e Perícia e Administração e Finanças, cujos serviços estão relacionados à:*

*III-*

*IV-I - Na função de Assistência e Perícia o desempenho de serviços diretamente relacionados com:*

*V- a) o planejamento, a supervisão e a execução de perícia;*

*VI- b) a reabilitação, a valorização humana no ambiente prisional e a compreensão do homem criminoso como pessoa, para torná-lo apto a descobrir e a preservar o que lhe resta de positivo, em face dos infortúnios da prisão;*

*VII- c) o estímulo a mudanças comportamentais do preso, para sua efetiva e adequada integração à sociedade e à identificação de suas potencialidades naturais, visando ao seu reingresso social e familiar;*

*VIII- II - Na função de Administração e Finanças: o desempenho dos serviços diretamente relacionados com:*

*IX-a) o planejamento, a coordenação e a administração de materiais, patrimônio, orçamento e finanças;*

*X-b) a administração, a formação e a capacitação de recursos humanos, destinados à efetiva e à adequada integração do indivíduo preso à sociedade (MATO GROSSO DO SUL, 2022).*

#### 4.3 PROCESSOS NO CAMPO DA SEGURANÇA, CUSTÓDIA PRISIONAL

Para compreender o contexto da CEA/MS, é necessário entender melhor a Diretoria de Operações Penitenciárias, na qual está inserida.

No âmbito de atuação da Agepen/MS, os principais processos relacionados a área de Segurança e Custódia são responsabilidade da Diretoria de Operações Penitenciárias/DOP e são regulados pela Lei de Execução Penal e pelo Regimento Interno Básico das Unidades Prisionais de Mato Grosso do Sul e abrangem principalmente:

- Controle de entrada e saída de presos: Gerenciamento rigoroso do fluxo de internos.
- Procedimentos de revista pessoal, de celas e de visitantes: Medidas preventivas para garantir a segurança no ambiente prisional.
- Monitoramento de câmeras e perímetro: Vigilância contínua das instalações.
- Conferência de presos: Contagem e verificação da presença dos internos.
- Contenção de motins e rebeliões: Ações para gerenciar e controlar situações de crise.
- Cumprimento de sanções disciplinares: Aplicação das penalidades por infrações cometidas.

- Inteligência Prisional: Inclui o monitoramento de possíveis lideranças criminosas, análise de informações de segurança e cooperação com outras forças de segurança (Polícia Militar, Civil, Federal).
- Cumprimento de ordens judiciais: Abrange procedimentos para transferências, alvarás de soltura, entre outros.

#### 4.4 OS PROCESSOS DA CENTRAL ESTADUAL DE ALVARÁS DE MATO GROSSO DO SUL

Dentro da estrutura da Agepen/MS, a Central Estadual de Alvarás (CEA) está vinculada à Diretoria de Operações Penitenciárias e desempenha o papel de controle da movimentação de indivíduos custodiados, especialmente no que se refere à análise e liberação de alvarás de soltura e benefícios de progressão de regime. Suas atividades organizam-se em três etapas principais. A primeira consiste no recebimento e conferência inicial da documentação liberatória. Nessa fase, verifica-se a identificação da pessoa beneficiada, a completude dos dados e a urgência da determinação judicial.

A segunda etapa corresponde à análise processual, realizada pelo analista responsável, que verifica a integridade documental e consulta diferentes bases e sistemas — BNMP, SEEU, e-SAJ, SIGO e SIAPEN/MS — para confirmar a situação jurídica do custodiado e a existência de eventuais impedimentos.

Por fim, na etapa de registro e liberação, uma vez certificada a inexistência de restrições, a ordem judicial é encaminhada eletronicamente ao estabelecimento penal de custódia, onde ocorre a verificação final da identidade e a efetivação da soltura ou da alteração do regime prisional. Todo o procedimento é registrado nos sistemas de controle e comunicado oficialmente ao magistrado responsável pela emissão da ordem.

Neste trabalho, foram analisados os dois primeiros processos mencionados, pois o terceiro processo diz respeito às atividades da unidade custodiante. Inicialmente foi mapeada a situação atual da Central Estadual de alvarás (*as-is*), contudo, para o desenvolvimento do Procedimento Operacional Padrão (POP) de cada processo, os diagramas são representados na forma futura (*to-be*). Isso permite a indicação de eventuais melhorias identificadas durante o processo de mapeamento e elaboração dos diagramas. Este desenho de pesquisa assemelha-se à metodologia adotada por Cheade (2023) em sua análise do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul.

Para a elaboração dos diagramas da Central Estadual de Alvarás, foi escolhida a abordagem *Business Process Model and Notation* (BPMN), com a utilização do *software Bizagi Modeler*, por empregar o padrão BPMN (*Business Process Model and Notation*) para a notação dos processos.

Ao final, os Procedimentos Operacionais Padrão foram validados pelos membros da equipe da Central de Alvarás de Mato Grosso do Sul, por meio de questionários previamente preparados (Apêndice D). Do resultado da análise e discussão foi desenvolvido um Relatório Técnico Conclusivo (RTC) que tem como propósito documentar e apresentar, de forma clara e objetiva, os resultados obtidos no mapeamento dos processos da Central Estadual de Alvarás da Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário de Mato Grosso do Sul (Agepen/MS). Este relatório foi estruturado de modo a facilitar a compreensão das atividades executadas, os fluxos de trabalho existentes, os normativos aplicáveis, bem como as oportunidades de melhoria para a consolidação de Procedimentos Operacionais Padrão (POPs), conforme o apêndice C, anexo a este trabalho.

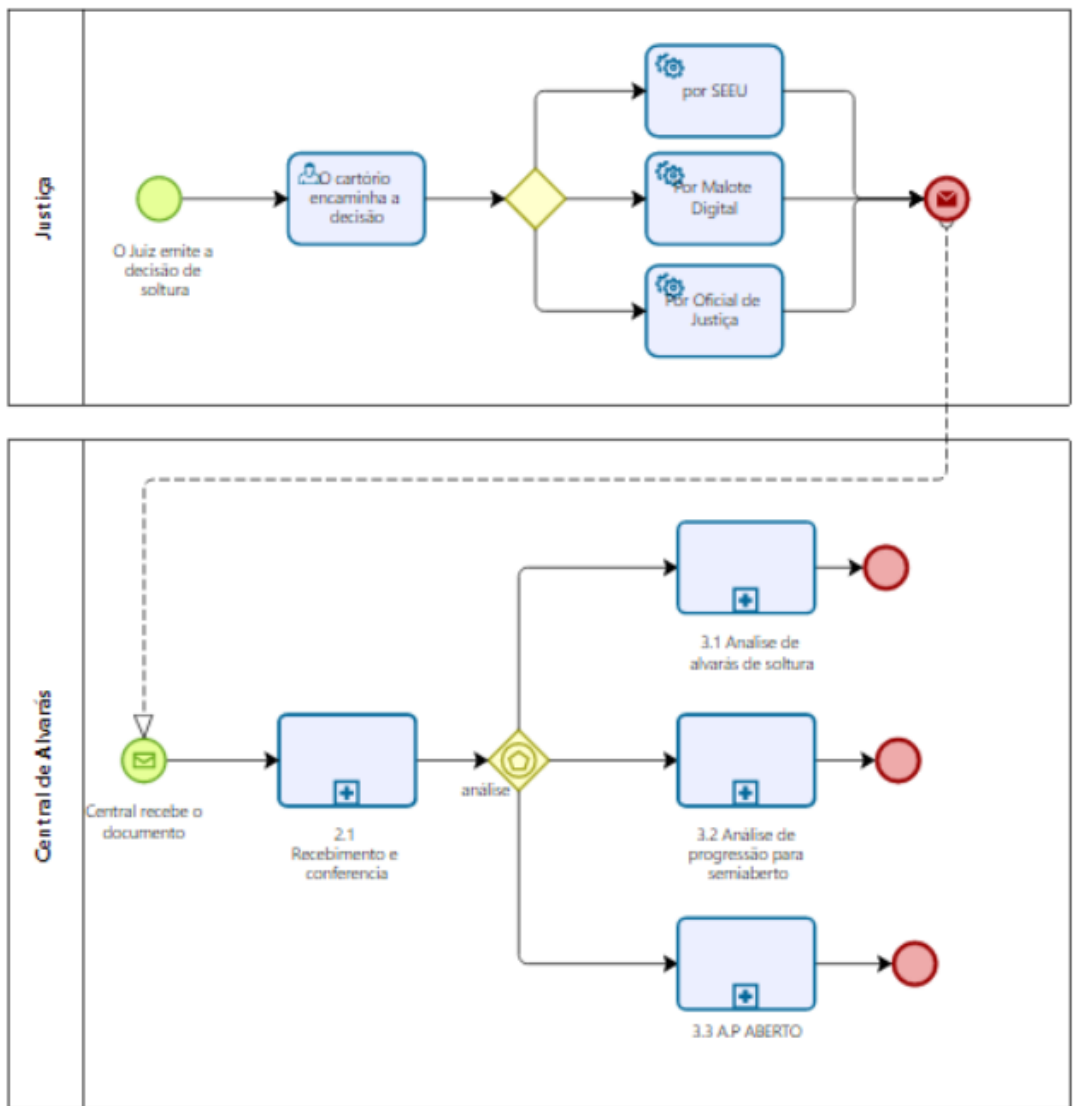
#### 4.5 DISCUSSÃO

A elaboração dos diagramas e a estruturação dos Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) da Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul foram conduzidas a partir de uma metodologia ordenada, fundamentada nos princípios da Gestão por Processos e orientada pelo padrão *internacional Business Process Model and Notation* (BPMN), utilizando o *software Bizagi Modeler*.

##### 4.5.1 Procedimentos Operacionais Padrões desenvolvidos para a Central de Alvarás de Mato Grosso do Sul.

Inicialmente foi desenvolvido o fluxo completo de trabalho da CEA/MS em seu formato *AS-IS*, compreendendo desde o envio do documento pelo judiciário, seu recebimento pela Central de Alvarás, sua análise e envio à unidade penal para cumprimento. Esse fluxo é demonstrado no diagrama apresentado na figura 1.

Figura 1 – Fluxo de trabalho da CEA/MS



Fonte: Elaborado pela autora.

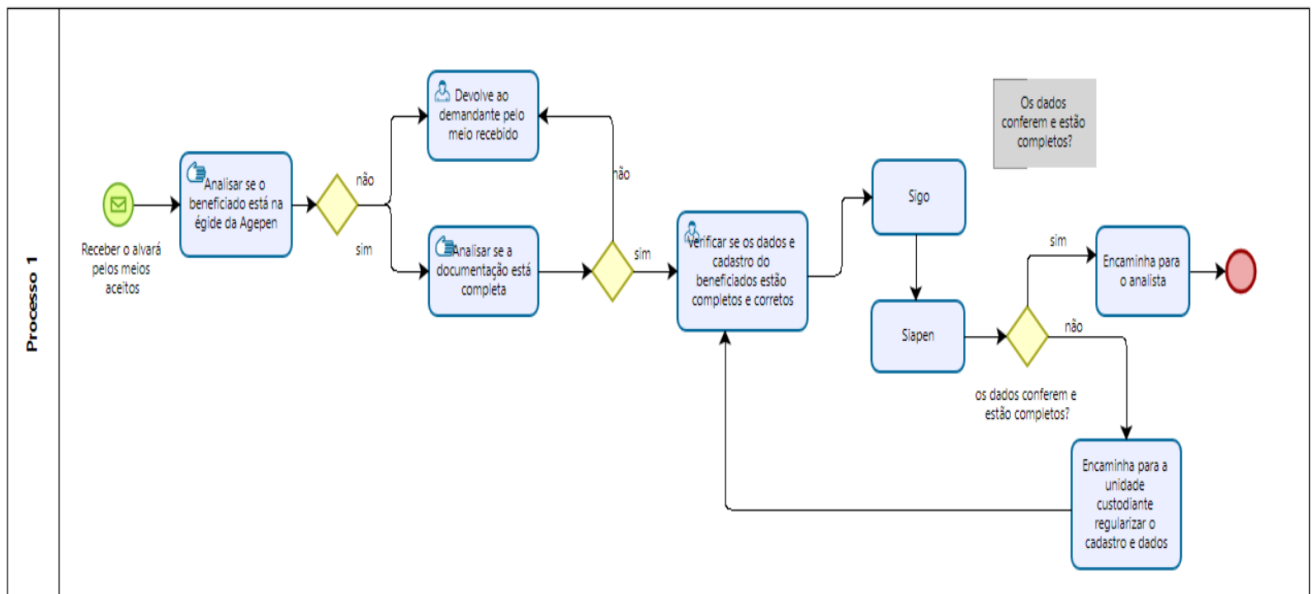
#### 4.5.1.1 O Macroprocesso Recebimento e Conferência da Documentação.

O processo de mapeamento iniciou-se pela análise do macroprocesso denominado “Recebimento e Conferência da Documentação”. Para essa etapa, realizou-se um levantamento quantitativo dos documentos liberatórios recebidos pela Central ao longo do período de um ano, considerando as vias de entrada pelo SEEU, Malote Digital e e-mail institucional. A escolha de um período anual deve-se à necessidade de abranger a sazonalidade característica das rotinas do Poder Judiciário. A partir dessa coleta,

calculou-se a média de documentos processados por hora de trabalho, dividindo-se o total diário pelo período laborativo de 8 horas, o que permitiu estimar a capacidade operacional da etapa inicial do fluxo.

Como mostra a figura 2, o processo “Recebimento e conferência da documentação”, inicia-se com a notícia do documento de liberação que deve ocorrer meio oficial, podendo ser via Malote Digital, Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), por Oficial de Justiça ou por determinação judicial fundamentada. Para tanto o servidor responsável pela recepção da documentação irá realizar consulta aos sistemas Malote Digital/TJMS, SEEU e e-mail da CEA para verificar a existência de documento liberatório. Em seguida, conferir nos sistemas SIGO e SIAPEN se o beneficiado está custodiado pela Agepen, se os dados estão completos e corretos e se a documentação judicial de liberação está integral para só então encaminhar para análise ou devolvê-lo ao demandante.

Figura 2 – Macroprocesso Recebimento e Conferência da Documentação (1)



Fonte: Elaborado pela autora.

#### 4.5.1.2 O Macroprocesso Análise Processual e seus subprocessos.

Na sequência, procedeu-se ao mapeamento do macroprocesso “Análise Processual” e de seus subsequentes subprocessos: (i) análise de alvarás de soltura; (ii) análise de progressão ao regime semiaberto; e (iii) análise de progressão ao regime aberto. Para isso, os dados extraídos do sistema SIAPEN foram organizados em planilhas eletrônicas, permitindo a categorização de indicadores relevantes, como quantidade de benefícios analisados por servidor e tipos de benefícios analisados em cada período. A partir dessa sistematização, foram definidos o número médio de análises por analista, o tempo médio dedicado a cada tipo de atividade e a estimativa de complexidade das demandas, considerando tanto a experiência dos servidores quanto a vida pregressa dos beneficiários. Esse processo resultou no estabelecimento de um índice médio de produtividade capaz de harmonizar as exigências institucionais com a realidade operacional dos colaboradores.

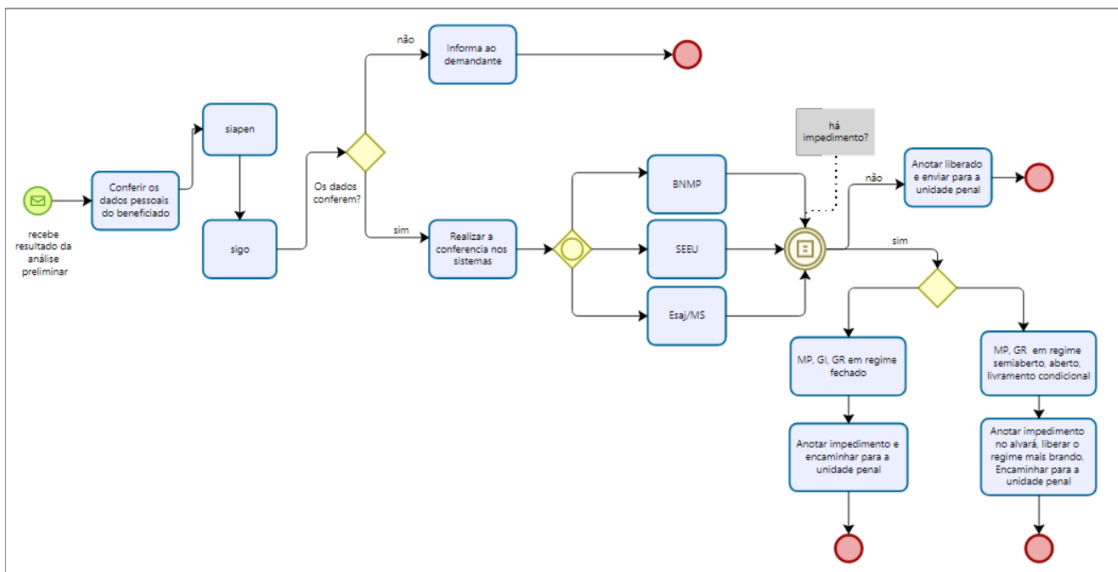
Este macroprocesso está ligado ao recebimento e conferência da documentação, pois é nesse momento que o responsável qual o benefício concedido (alvará de soltura ou progressão para os regimes semiaberto e aberto) e então tem-se início os subprocessos.

##### 4.5.1.2.1 Subprocesso Análise de Alvarás de Soltura.

Para este subprocesso, o fluxo consiste em analisar cuidadosamente a documentação judicial recebida, conferir os dados pessoais do indivíduo nos sistemas internos (SIAPEN e SIGO) e verificar possíveis inconsistências. Em seguida, é necessário consultar o BNMP, o SEEU e o sistema de justiça estadual (Esaj/MS) para identificar eventuais mandados de prisão, guias de recolhimento ou monitoramento eletrônico, conforme demonstrado na figura 3.

Caso sejam encontrados mandados ou guias em regimes fechado, semiaberto, aberto ou de livramento condicional, deve-se registrar o impedimento no documento liberatório e encaminhar as informações à unidade penal competente. Se houver medida protetiva com determinação de monitoração eletrônica, o indivíduo deve ser encaminhado para instalação da tornozeleira, exceto se permanecer ou for encaminhado ao regime fechado.

Figura 3 – Subprocesso Análise de Alvarás de Soltura (2.1)

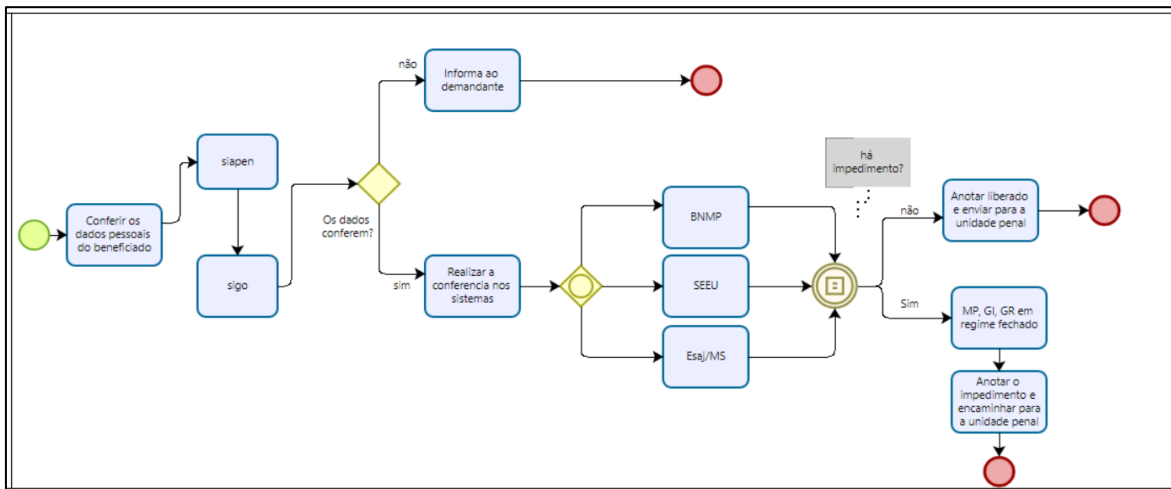


Fonte: Elaborado pela autora.

#### 4.5.1.2.2 subprocesso Análise de Progressão para regime semiaberto

O procedimento consiste em analisar a documentação judicial recebida, conferir os dados pessoais no SIAPEN e SIGO. Em seguida, verifica-se no BNMP, SEEU e Esaj/MS a existência de mandados de prisão, guias de recolhimento ou monitoramento eletrônico, especialmente em regime fechado. Se houver mandado ou guia em regime fechado, registra-se o impedimento no documento liberatório e encaminha-se a documentação à unidade penal. Quando houver medida protetiva com determinação de monitoração eletrônica, o indivíduo deve ser encaminhado para instalação da tornozeleira, salvo se permanecer em regime fechado.

Figura 4 - Subprocesso Análise de Progressão para Regime Semiaberto (2.2)



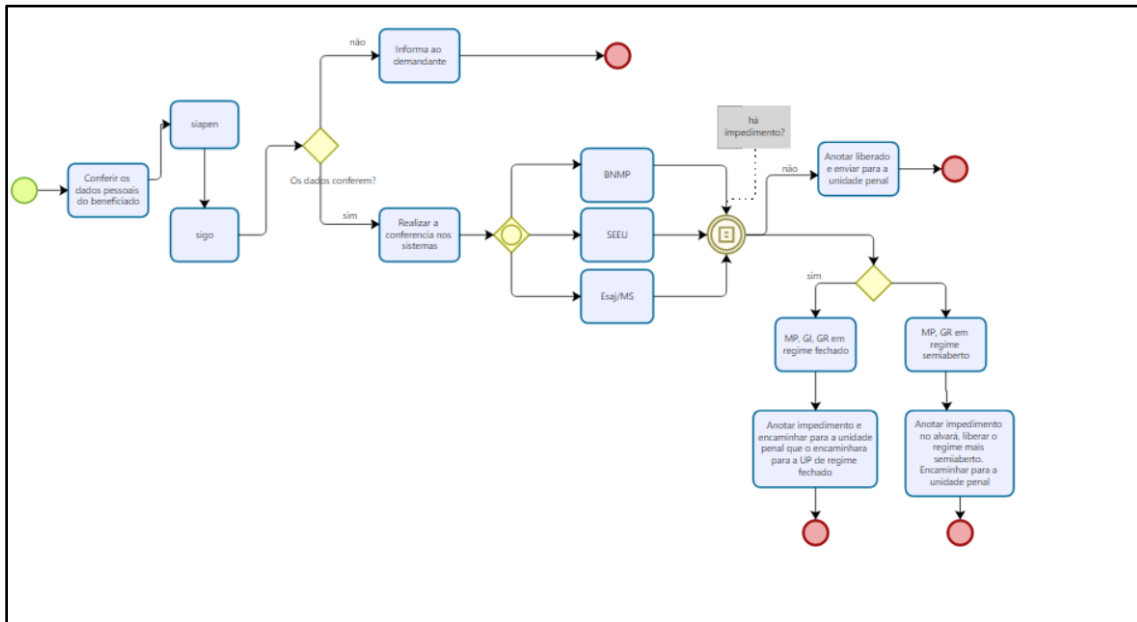
Fonte: Elaborado pela autora.

#### 4.5.1.2.3 subprocesso Análise de Progressão para Regime Aberto.

O procedimento envolve analisar a documentação judicial recebida, conferir os dados pessoais no SIAPEN e SIGO. Em seguida, devem ser consultados o BNMP, o SEEU e o Esaj/MS para identificar mandados de prisão, guias de recolhimento, decisões condenatórias ou ordens de monitoração eletrônica. Se houver mandado de prisão ou guia de recolhimento em regime fechado, registra-se o impedimento no documento liberatório e encaminha-se o caso à unidade penal.

Se houver mandado de prisão ou guia de recolhimento em regime semiaberto, o impedimento é declarado e a decisão judicial que concedeu o regime semiaberto é liberada para que a unidade penal providencie o encaminhamento adequado. Quando houver medida protetiva com monitoramento eletrônico, o indivíduo deve ser encaminhado para instalação da tornozeleira, salvo se estiver em regime fechado.

Figura 5 - Subprocesso Análise de Progressão para Regime aberto (2.3)



Fonte: Elaborado pela autora.

#### 4.5.2 Validação dos Procedimentos Operacionais Padrão

Com o mapeamento dos processos concluído, procedeu-se à elaboração e posterior validação dos Procedimentos Operacionais Padrão (POPs).

A validação ocorreu por meio da aplicação de questionários estruturados à equipe da Central de Alvarás (disponível no Apêndice D), assegurando que os procedimentos propostos refletissem fielmente as práticas reais da unidade e fossem viáveis em termos operacionais.

Assim, os Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) foram submetidos à validação por seis servidores diretamente envolvidos no recebimento da documentação e na análise de alvarás e benefícios processuais, mediante aplicação de questionário com 15 questões distribuídas em cinco tópicos: estrutura e clareza, conformidade legal, indicadores de desempenho, pontos críticos e procedimentos operacionais. A validação ocorreu no ambiente de trabalho, com participação presencial e por videoconferência, sendo os dados quantificados em planilha eletrônica.

As médias obtidas indicaram que o POP apresenta boa estrutura, clareza e alinhamento normativo. Contudo, foram apontadas fragilidades nos mecanismos de auditoria e rastreabilidade, dependência da atuação individual do analista e limitações dos

sistemas utilizados, especialmente pela ausência de integração com outras esferas do Judiciário. Nos indicadores de desempenho, reconheceu-se compatibilidade do tempo médio de execução com a realidade operacional, embora tenha havido debate quanto à taxa de inconsistências e à revisão periódica dos indicadores. Identificaram-se, ainda, vulnerabilidades como a inexistência de protocolos para indisponibilidade de sistemas e a fragmentação entre plataformas. Apesar disso, houve consenso de que a implementação de POPs contribuiu para maior celeridade, segurança jurídica e proteção funcional dos servidores.

#### 4.5.3 Evidências acerca da efetividade dos POPs desenvolvidos

A efetividade dos Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) desenvolvidos pôde ser evidenciada por meio de indicadores objetivos e qualitativos que demonstram avanços na organização, segurança e celeridade das atividades desempenhadas. Observa-se possível redução de inconsistências na conferência de documentos liberatórios, diminuição de retrabalho decorrente de falhas formais e a maior uniformidade na execução das rotinas, independentemente do servidor responsável pela tarefa. Além disso, a padronização das consultas aos sistemas institucionais e da verificação dos dados processuais contribuiu para o aumento da segurança jurídica, mitigando riscos de soltura indevida ou de manutenção irregular da custódia. Sob a perspectiva gerencial, a formalização dos fluxos fortalece o controle interno, amplia a rastreabilidade das etapas processuais e reduz a dependência de conhecimento exclusivamente empírico, promovendo maior estabilidade organizacional e previsibilidade na execução dos procedimentos.

Figura 6 – Tabulação dos resultados (questionários aplicados)

SEÇÃO	QUESTÃO	Resposta (Sim=2 / Parcialmente=1 / Não=0)						PONTUAÇÃO	MEDIA	COMENTARIO/OBSERVAÇÃO
		S1	S2	S3	S4	S5	S6			
Clareza e Consistência	O objetivo do POP está claramente definido e alinhado à missão da Central Estadual de Alvarás?	2	2	1	2	2	2	11	1,833333333	Inserir no resultado do Processo SIGO e SIAPEN
	Os termos técnicos e siglas estão devidamente explicados e compreensíveis?	2	2	2	2	2	2	12	2	
	O diagrama do processo está coerente com as etapas descritas?	2	2	2	2	2	2	12	2	
Conformidade Legal	A consulta aos sistemas (BNMP, SEEU, Esaj) é suficiente para assegurar que não há pendências judiciais?	1	2	1	1	2	1	8	1,333333333	No Estado do MS, sim, outros não. Processos com senha. Processos de outros Estados e Federais.
	O POP está atualizado conforme normas recentes do CNJ e legislação penal/processual penal?	2	2	2	2	2	2	12	2	
	Existe mecanismo para auditoria e rastreabilidade das decisões?	2	2	2	1	1	1	9	1,5	
Indicadores de Desempenho	O valor máximo do tempo previsto na medição de desempenho é factível com os recursos disponíveis?	2	2	2	2	2	2	12	2	Depende do suporte tecnológico, e a complexidade individual da análise
	O desempenho previsto nos indicadores de desempenho é realista?	0	1	1	1	1	1	5	0,833333333	Criar plano de ação corretiva
	Os indicadores são revisados periodicamente para melhoria do processo?	2	2	1	2	1	1	9	1,5	
Gestão de riscos	Há protocolos de contingência em caso de indisponibilidade dos sistemas?	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Há possibilidade de automatizar parte do processo para minimizar erros e acelerar a execução?	2	2	2	1	2	0	9	1,5	Aba para inserção dos processos no SIAPEN/Usu de inteligencia artificial com investimento do governo
	O uso de múltiplos sistemas é eficiente ou há redundâncias desnecessárias?	1	2	1	1	1	1	7	1,166666667	Se todos fossem bem alimentados, sim, contudo os sistemas não são interligados. Cada sistema tem seu responsável pela manutenção deste. Sem acesso a sistemas fora do Estado do MS.
Avaliação geral	O POP contribui efetivamente para reduzir o tempo de consulta de presos?	2	2	2	2	2	2	12	2	
	O POP contribui efetivamente para a segurança do servidor analista?	2	2	2	2	2	2	12	2	
	O procedimento assegura o equilíbrio entre celeridade e segurança jurídica?	2	2	2	2	2	2	12	2	

A letra S representa cada um dos servidores envolvidos

## **5. PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO**

Este trabalho apresenta o mapeamento dos processos realizados pela Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul, bem como a sugestão de Procedimentos Operacionais Padrão para seus processos e subprocessos, com a finalidade de fortalecer e aprimorar as atividades por ela desempenhadas, permitindo modernizar a gestão, garantindo padronização, celeridade e redução de falhas operacionais. Os POPs estruturados asseguram maior segurança jurídica, contribuindo para o aperfeiçoamento da execução penal e da administração penitenciária, além do aprimoramento da cultura de gestão por processos na organização.

O Produto Técnico-Tecnológico resultante deste estudo consiste no mapeamento integral dos processos e subprocessos da Central Estadual de Alvarás, acompanhado da sugestão de POPs destinados à sua padronização e modernização. Esses produtos permitem maior celeridade, segurança jurídica, redução de inconsistências e aprimoramento da gestão penitenciária, contribuindo para a efetividade da execução penal e a racionalização das rotinas administrativas.

É importante destacar que, antes do desenvolvimento deste trabalho, as atividades da Central eram executadas com base em práticas transmitidas informalmente entre os servidores, sem a existência de manuais, guias operacionais ou padronização formal. Dessa forma, a metodologia adotada estruturou-se em quatro pilares centrais: (i) levantamento da fundamentação legal aplicável às atividades da Central; (ii) identificação das práticas reais efetivamente executadas; (iii) construção do mapa do fluxo de trabalho por meio das técnicas de BPMN; e (iv) padronização dos passos operacionais, resultando em instruções claras e auditáveis.

Por fim, foram definidos indicadores operacionais essenciais para monitorar a efetividade dos procedimentos padronizados. Entre eles, destacam-se o tempo médio de análise, calculado a partir do desempenho real da equipe; a taxa de inconsistência, baseada no nível aceitável de erro em cada atividade; e o percentual de cumprimento das tarefas no prazo legal, indicador fundamental para garantir a tempestividade na execução dos atos judiciais. Esses parâmetros permitem o acompanhamento contínuo da performance da Central e fornecem subsídios para ciclos de melhoria contínua.

O Relatório Técnico Conclusivo gerado a partir deste trabalho é apresentado no Apêndice E.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada ao longo desta dissertação evidenciou que a Central Estadual de Alvarás desempenha uma atividade sensível e estratégica dentro da execução penal. Entretanto, também revelou que sua atuação ainda se encontra condicionada por um ambiente estruturalmente fragmentado, marcado pela coexistência de múltiplos sistemas, pela ausência de protocolos uniformes e pela elevada dependência do conhecimento empírico acumulado pelos servidores. Essa realidade expõe brechas relevantes na padronização, amplia a margem de erro e reduz a previsibilidade do fluxo de trabalho, afetando diretamente a segurança jurídica e a efetividade das decisões judiciais.

A falta de uniformidade procedimental não apenas gera retrabalho e inconsistências, como também transfere aos servidores uma carga de responsabilidade desproporcional, especialmente diante do receio de incorrer em falhas técnicas em um cenário de grande complexidade normativa. Esse arranjo institucional, ao invés de absorver riscos, acaba por repassá-los aos agentes da ponta, produzindo tensões desnecessárias e comprometendo a confiabilidade do serviço prestado.

A adoção da abordagem BPM permitiu revelar com precisão esses gargalos e demonstrou que a ausência de mapeamento e de diretrizes formais dificulta a mensuração de desempenho e inviabiliza a melhoria contínua. O estudo deixa claro que não é possível avançar em eficiência ou transparência sem instrumentos de gestão que garantam coerência entre o que se determina, o que se executa e o que se registra.

Diante disso, recomenda-se:

- a) Implementação imediata dos Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) como documentos institucionais de caráter vinculante, assegurando previsibilidade, padronização e rastreabilidade das atividades;
- b) Integração gradativa dos sistemas utilizados pela CEA/MS, seja por meio de interoperabilidade técnica, seja pela consolidação de rotinas que reduzam duplicidade de conferência e inconsistência de dados;
- c) Criação de indicadores permanentes de desempenho, especialmente voltados ao tempo médio de análise, taxa de inconsistência e cumprimento de prazos legais, com divulgação periódica para fins de transparência e tomada de decisão;

d) Institucionalização de programas de capacitação continuada, para reduzir a dependência de práticas transmitidas informalmente e fortalecer a atuação técnica da equipe;

e) Estabelecimento de um núcleo de revisão e atualização periódica dos POPs, garantindo que a padronização acompanhe mudanças legislativas, tecnológicas e operacionais.

f) Elaboração de um modelo de classificação de riscos, que possa ser utilizado nos processos que ocorrem nas Centrais de Alvarás.

A consolidação dessas medidas não representa apenas uma ação administrativa, mas um compromisso com a proteção de direitos fundamentais, com a eficiência estatal e com a redução de riscos operacionais que podem comprometer a integridade das decisões judiciais. Assim, conclui-se que o fortalecimento da Central de Alvarás é indispensável para o aprimoramento da execução penal e para uma administração pública mais moderna, responsável e alinhada aos princípios constitucionais que devem orientar sua atuação.

No que se refere às limitações do estudo, destaca-se que os Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) foram elaborados e aplicados considerando a realidade de uma única unidade organizacional, a Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul (CAE/MS). Embora os fluxos tenham sido mapeados com rigor metodológico e validados pelos próprios servidores da unidade, os resultados obtidos refletem um contexto institucional específico, com características estruturais, tecnológicas e organizacionais próprias. Assim, a generalização dos resultados para outras unidades prisionais ou centrais de alvarás deve ser realizada com cautela.

Além disso, por se tratar de um Produto Técnico-Tecnológico (PTT) desenvolvido em ambiente real de trabalho, sua efetividade foi analisada com base na percepção dos servidores e na modelagem dos processos, não havendo, neste momento, avaliação longitudinal dos impactos após implementação em larga escala.

Como proposta para pesquisas futuras, sugere-se a aplicação dos POPs desenvolvidos em outras unidades prisionais ou centrais estaduais, com o objetivo de validar sua replicabilidade, verificar sua adaptabilidade a diferentes realidades institucionais e promover eventuais aprimoramentos. Recomenda-se, ainda, a realização de estudos comparativos entre unidades que adotem e que não adotem os POPs, a fim de

mensurar empiricamente indicadores como tempo médio de cumprimento de alvarás, redução de retrabalho e diminuição de inconsistências processuais.

Por fim, futuras investigações poderão explorar a integração dos POPs com sistemas informatizados e ferramentas de gestão por processos, ampliando a análise para o impacto da transformação digital na execução penal e na eficiência da administração penitenciária.

## REFERENCIAS

ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS (ABPMP). *Guia para o gerenciamento de processos de negócio: corpo comum de conhecimento (BPM CBOOK)*. Versão 3.0. [S.l.]: Association of Business Process Management Professionals, 2013.

ALBUQUERQUE, João Porto de. Flexibilidade e modelagem de processos de negócio: uma relação multidimensional. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 52 (3) p. 313–329, 2012.

AZEVEDO, Irene Conceição Gouvêa. Fluxograma como ferramenta de mapeamento de processo no controle de qualidade de uma indústria de confecção. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 12., 2016, Niterói. Anais [...]. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2016.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2009.

BRASIL. Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0: cadastro nacional de presos. Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF, ago. 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões aprimora gestão da Justiça criminal. Brasília, 21 ago. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/banco-nacional-de-medidas-penais-e-prisoos-aprimora-gestao-da-justica-criminal/>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 137, de 13 de julho de 2011. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 14 jul. 2011.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. *Código de Processo Penal*. Brasília, DF, 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 13 jul. 1984.

BRASIL. Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 22 dez. 1989.

BRASIL. Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 5 maio 2011.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

- BRASIL. Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Guia prático de gestão de processos*. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao>. Acesso em: 18 maio 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 417, de 20 de setembro de 2021. Institui e regulamenta o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0). *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 20 set. 2021.
- BRASIL. Mato Grosso do Sul. Decreto nº 12.140, de 17 de agosto de 2006. Campo Grande, MS, 2006.
- BRASIL. Mato Grosso do Sul. Decreto-Lei nº 11, de 1º de janeiro de 1979. Campo Grande, MS, 1979.
- BRASIL. Mato Grosso do Sul. Lei nº 2.152, de 26 de outubro de 2000. Campo Grande, MS, 2000.
- BRASIL. Mato Grosso do Sul. Lei nº 2.518, de 25 de setembro de 2002. Campo Grande, MS, 2002.
- BRAZIL, Luciana. Sistema integrado de dados surgiu em MS e virou referência até nos EUA. *Campo Grande News*, Campo Grande, 14 abr. 2014. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/cidades/sistema-integrado-de-dados-surgiu-em-ms-e-virou-referencia-ate-nos-eua>. Acesso em: 6 dez. 2025.
- BUENO, Renato Varella; MACULAN, Benildes Coura; AGANETTE, Elisângela Cristina. Mapeamento de processos e gestão por processos: revisão sistemática de literatura. *Múltiplos Olhares em Ciência da Informação*, 2019.
- CAMARGO, Tatiany Rodrigues. *A competência do juízo de execução penal na garantia do devido processo legal*. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2022.
- CAPOTE, Gart. *Guia para formação de analistas de processos*. Rio de Janeiro: Bookess, 2011.
- CARRARA, André Ramos. *Implantação de sistema BPMS para a gestão por processos*. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- CHAEBO, G.; NETO, N. S.; CAMPEÃO, P.; NORILLER, R. M.; DE LUCENA, R. M. Silvicultura em Mato Grosso do Sul: desafios e perspectivas à formação de um arranjo produtivo local. *Revista de Administração da UEG*, Goiânia, v. 2, n. 2, p. 23–39, 2011.
- CHEADE, Luísa Meinberg. *Mapeamento dos processos de auditoria financeira no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul*. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2023.
- CORREIA, Kwami Samora Alfama; LEAL, Fabiano; ALMEIDA, Dagoberto Alves de. *Mapeamento de processo: uma abordagem para análise de processo de negócio*. In:

ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 22., 2002, Curitiba. Anais... Curitiba: ABEPRO, 2002. p. 1–8. Disponível em: [http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGERP2002\\_TR10\\_0451.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGERP2002_TR10_0451.pdf). Acesso em: 11 novembro 2025.

COSTA NETO, Sérgio Sabino da. *A implementação dos sistemas eletrônicos na justiça brasileira*. 2024. Monografia (Graduação em Direito) – Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2024.

DAL SANTO, Luiz Phelipe. Cumprindo pena no Brasil: encarceramento em massa e prisão-depósito. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 151, p. 291–315, 2019.

FERNANDES, Daniel Paiva. *Estudo do método IDEF0 para modelagem de processos de negócios*. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI), Itajubá, 2013.

FONSECA, Luiz Almir Menezes. *Metodologia científica ao alcance de todos*. Manaus: Valer, 2010.

FOWLER, Martin. *UML essencial: um breve guia para a linguagem padrão*. Porto Alegre: Bookman, 2014.

GHELMAN, Silvio; COSTA, S. R. R. da. Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 12., 2006, Bauru. Anais [...].

HAMMER, Michael. *O que é gestão de processos de negócio*. In: BROCKE, Jan vom; ROSEMANN, Michael (org.). *Manual de BPM: gestão de processos de negócio*. Porto Alegre: Bookman, 2013. p. 164-180.

IRITANI, D. R. et al. Análise sobre os conceitos e práticas de gestão por processos: revisão sistemática e bibliometria. *Gestão & Produção*, v. 22, n. 1, p. 164-180, 2015.

MATO GROSSO DO SUL. Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário. Central de Alvarás. Disponível em: <https://www.agepen.ms.gov.br/central-de-alvaras/>. Acesso em: 23 nov. 2024.

MATOS, Jatene Costa. Administração pública gerencial. *Anais do ENIC*, [S. l.], v. 1, n. 4, 2015. Disponível em: <https://anaisonline.uems.br/index.php/enic/article/view/1628>. Acesso em: 20 jun. 2025.

OLIVEIRA, Edinaldo Galdino de; ROSA, Lucas Augusto da; BOEIRA, Adriana S. Expeça-se o alvará de soltura: “imediatamente”. *Diálogos e Interfaces do Direito: Revista Científica do Curso de Direito*, Cascavel, v. 7, n. 1, 2024.

OLIVEIRA, Kamila Pagel; DE PAULA, Ana Paula Paes. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 64, p. 1–22, 2014.

OLIVEIRA, Keila. Tecnologia desenvolvida por agentes penitenciários do Estado facilita rotina em presídios do País. Campo Grande, 29 abr. 2015. Disponível em:

<https://www.sejusp.ms.gov.br/tecnologia-desenvolvida-por-agentes-penitenciarios-do-estado-facilita-rotina-em-presidios-do-pais/>. Acesso em: 6 dez. 2025.

OLIVEIRA, Mayara Nascimento et al. Modelagem de processos na administração pública: uma revisão sistemática integrativa com olhar internacional. *Research, Society and Development*, Vargem Grande Paulista, v. 11, n. 7, e17811729786, 2022. DOI: 10.33448/rsd-v11i7.29786.

OLIVEIRA, Ulisses Reisen de. Central de alvarás. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012, Brasília, DF. Anais [...]. Brasília, DF: CONSAD, 2012.

PAULA, Mariana Chiarello et al. A história do sistema carcerário e as possíveis causas da crise atual no Brasil. In: CONGRESSO PARANAENSE DE ASSISTENTES SOCIAIS, 7., 2019, Ponta Grossa. Anais [...]. Ponta Grossa: Conselho Regional de Serviço Social do Paraná (CRESS-PR), 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7–40, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 49, n. 1, p. 5–42, 1998.

PRADO JUNIOR, Tarcísio Ximenes. *Gestão por processos: instrumento de governança na administração pública*. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2013.

RIBEIRO, T. et al. Benefícios do BPMN na modelagem dos processos: um estudo exploratório. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 2015, Bauru. [...]. Bauru: UNESP, 2015.

ROCHA, Daniela Torres; DE TOLEDO TITO, Marcos; TITO, Maíra. A gestão por processos na administração pública. *Revista de Direito Público da Procuradoria-Geral do Município de Londrina*, Londrina, v. 4, n. 1, p. 51–60, 2015.

ROCHA, E. da; FIGUEIREDO, J. de C. Eficiência e direitos fundamentais: o impacto das centrais de alvarás na administração penitenciária. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, [S. l.], v. 18, n. 12, p. e23116, 2025.

SANTOS, Paulo Roberto Custódio; SILVA, Washington Duarte da. *Mapeamento e análise de complexos sistemas empresariais com a ferramenta BPMN*. 2018. 27 f. Artigo científico (Especialização em Gestão de Tecnologia da Informação) – Unidade Universitária de Itaberaí, Universidade Estadual de Goiás, Itaberaí, GO, 2018.

SILVA, Aline da Costa. Classificação metodológica das pesquisas científicas. In: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISAS E PRÁTICAS EM EDUCAÇÃO, 2024, evento online. *Anais do Congresso Nacional de Pesquisas e Práticas em Educação*, v. 2, 2024. p. 1–6. Disponível em: <https://revistas.ceeinter.com.br/anaisconpepe/article/view/1452>. Acesso em: 6 set. 2025.

SILVA, Lucas Quixaba de Carvalho; JAYME, Fernando Rizerio. A finalidade das sanções penais e a aplicabilidade da ressocialização no Brasil. *Facit Business and Technology Journal*, v. 2, n. 47, 2023.

SIQUEIRA, Moema Miranda de. Eficácia da administração pública: imposição democrática. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 30, n. 4, p. 65–72, 1990.

SOUZA, Robson César. Do Banco Nacional de Monitoramento de Prisões: uma proposta de acordo de cooperação Portugal/Brasil. 2020. Tese (Doutorado) – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Guia prático do usuário: perfil defensor/advogado particular: SEEU – Sistema Eletrônico de Execução Unificado*. São Paulo: Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo, 2025. Disponível em: <https://ww2.tjmsp.jus.br/seeu/guia.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2025.




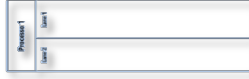






VEIGA, Fernanda Costa. *Mapeamento de processos: um estudo de caso na Seção de Pagamento de Pessoal do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão*. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2023.



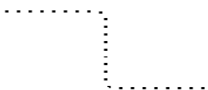
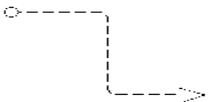
VILLELA, Cristiane da Silva Santos. *Mapeamento de processos como ferramenta de reestruturação e aprendizado organizacional*. 2000. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

ZACKSESKI, Cristina; MACHADO, Bruno Amaral; AZEVEDO, Gabriela. O encarceramento em massa no Brasil: uma proposta metodológica de análise. *Revista Crítica Penal y Poder*, Barcelona, n. 12, p. 269–289, 2017.

APENDICE A: PRINCIPAIS ELEMENTOS DO BPMN

ATIIDADES	TAREFAS	TAREFA GENÉRICA	Menor unidade dentro de um processo. Um usuário final ou aplicativo é usado para executar a tarefa.	
		TAREFA DE USUÁRIO	Um humano realiza a tarefa com o auxílio de um software	
		TAREFA DE SERVIÇO	Fornecer algum tipo de serviço, geralmente automatizado	
		TAREFA DE RECEPÇÃO	É elaborada para esperar mensagem de um participante externo. Uma vez recebida a tarefa está completa	
		TAREFA DE ENVIO	É elaborada para enviar mensagem a um participante externo. Uma vez enviada a tarefa está completa	
		TAREFA DE SCRIPT	É implementada em forma de script. O mecanismo executa o script quando a tarefa estiver pronta	
		TAREFA MANUAL	É executada sem o auxílio de mecanismos ou aplicativos	
		TAREFA DE REGRA DE NEGÓCIO	Utilizada quando há regras de negócio a serem seguidas	
	SUBPROCESSO	COLAPSADO	Possui um detalhe adicional que pode ser expandido para revelar as atividades internas que o compõem.	
		EXTENDIDO	Uma atividade composta que, diferente do subprocesso colapsado, mostra todos os seus detalhes internos diretamente no diagrama principal.	
EVENTOS	EVENTO DE INICIO	Indica onde um processo se inicia. Pode conter símbolos dentro da forma para indicar diferentes modos de início.		

	EVENTO INTERMEDIÁRIO	Indica um acontecimento que afeta o fluxo do processo. Pode conter símbolos dentro da forma para indicar diferentes tipos de acontecimento	
	EVENTO DE FIM	Indica o término do processo. Pode conter símbolos dentro da forma para indicar diferentes modos de finalização	
SWIM LANES	POOLS	Representa um participante no processo, uma organização.	
	LANES	É uma subpartição, um departamento dentro de uma organização.	
ARTEFATOS	OBJETO DE DADOS	Fornecer informações sobre documentos, dados e objetos utilizados no processo	
	GRUPO	Fornecer mecanismo para visual para agrupar elementos de um diagrama	
	ANOTAÇÕES	Anotações de texto que servem para informar.	
GATEWAYS	GATEWAY EXCLUSIVO	Indica um ponto de decisão onde apenas um dos caminhos de saída será seguido.	
	GATEWAY PARALELO	Usado para criar e sincronizar fluxos paralelos. Ativa todos os caminhos de saída ou espera que todos os caminhos de entrada cheguem.	
	GATEWAY INCLUSIVO	Permite que um ou mais caminhos de saída sejam ativados, dependendo das condições.	

	GATEWAY BASEADO EM EVENTOS	A decisão sobre qual caminho seguir é baseada na ocorrência de um evento, e não em dados ou condições explícitas.	
CONNECTORES	FLUXO DE SEQUENCIA	Indica a ordem em que as atividades serão realizadas. Possui uma origem e um destino	
	ASSOCIAÇÃO DE ELEMENTOS	Associa informações e artefatos a objetos de fluxo, texto e outros.	
	FLUXO DE MENSAGEM	Mostra o fluxo de mensagens entre duas entidades	

APENDICE B: LISTA DOS NORMATIVOS

NORMATIVO	DATA	ORGÃO	ASSUNTO
Lei nº 7.210	11 de julho de 1984	Presidência da República Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos	Institui a lei de execução penal.
LEI Nº 2.518	25 de setembro de 2002	Estado de Mato Grosso do Sul	Institui a carreira de Segurança Penitenciária no Grupo Ocupacional Segurança do Plano de Cargos, Empregos e Carreiras do Poder Executivo, e dá outras providências
Lei nº 13.769	19 de dezembro de 2018	Presidência da República Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos	Estabelece a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar da mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência e para disciplinar o regime de cumprimento de pena privativa de liberdade de condenadas na mesma situação.
Lei Nº 5.846	30 de março de 2022	Estado de Mato Grosso do Sul	Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 4.490, de 3 de abril de 2014; altera a redação de dispositivo da Lei nº 2.065, de 29 de dezembro de 1999; estabelece o quadro de pessoal da Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário do Estado de Mato Grosso do Sul (AGEPEN-MS), e dá outras providências.
Lei Estadual nº 2.152	26 de outubro de 2000	Estado de Mato Grosso do Sul	Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores na estrutura básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências.

Decreto-Lei nº 3.689	03 de outubro de 1941	Presidência da República Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos	Código de Processo Penal.
Decreto-Lei Nº 11	1 de janeiro De 1979	Estado De Mato Grosso Do Sul	Dispõe sobre o Sistema Estadual de Justiça, autoriza a criação da entidade que menciona e dá outras providências.
Decreto Nº 12.140	17 de agosto de 2006.	Estado de Mato Grosso do Sul	Dispõe sobre o regimento interno básico das Unidades Prisionais do Estado de Mato Grosso do Sul.
Resolução nº 287	25 de junho de 2019	Conselho Nacional De Justiça (CNJ)	Estabelece procedimentos ao tratamento das pessoas indígenas acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade, e dá diretrizes para assegurar os direitos dessa população no âmbito criminal do Poder Judiciário.
Resolução Nº 417 de	20/09/2021	Conselho Nacional De Justiça (CNJ)	Institui e regulamenta o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0) e dá outras providências.
Portaria Agepen nº 12	23 de novembro de 2015	Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário/Agepen/MS	Disciplina a Central de Alvarás e o cumprimento de alvarás de soltura e outros benefícios judiciais e dá outras providências
Termo de Cooperação técnica nº 03.018/2015 e seus aditivos	24 de junho de 2015	Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul/TJMS e Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário/Agepen/MS	Permissão de uso do sistema Malote Digital para troca eletrônica de correspondências oficiais
Termo de Cooperação Técnica nº 01/2016 e seus aditivos	08 de junho de 2016	Justiça Federal de Mato Grosso do Sul/JFMS e Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário/Agepen/MS	Acordo de utilização do malote digital pra troca eletrônica de correspondências oficiais

Termo de Cooperação Técnica nº 03.050/2019	01 de novembro de 2019	Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul/TJMS e Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário/Agepen/MS	Acesso ao esaj para consulta e peticionamento no processo
PORTARIA AGEPEN Nº. 082	23 de janeiro de 2024	Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário/Agepen /MS	Suspende as atividades do Estabelecimento Penal de Regime Aberto e Casa do Albergado de Campo Grande – MS e dá outras providências.
Resoluções do CNJ n. 474/2022	12 de setembro de 2022	Conselho Nacional de Justiça/CNJ	Altera a Resolução CNJ nº 417/2021, que institui e regulamenta o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0).
PROVIMENTO N. 1	27 de janeiro de 2003	Corregedoria Geral de Justiça/CGJ/MS	Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

Fonte: Elaborado pela autora.

## APENDICE C: PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PADRÃO

PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO (POP)	
<p><b>NOME PROCESSO:</b></p> <p>Recebimento e conferencia de documentos liberatório – Central Estadual de Alvarás/MS</p>	<p><b>VERSÃO:</b></p> <p>1.0</p>
<p><b>NORMAS APLICÁVEIS:</b></p> <p>Constituição Federal de 1988 – Art. 5º, LXV e LXVI</p> <p>Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984)</p> <p>Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689/1941)</p> <p>Portaria AGEPEN nº 12, de 23 de novembro de 2015 – instituição da Central Estadual de Alvarás</p> <p>Decreto Nº 12.140 de 17 de agosto de 2006.</p> <p>Resolução Nº 417 de 20/09/2021 – CNJ</p>	
<p><b>LISTA DE SIGLAS:</b></p> <p>Agepen - Agencia Estadual de Administração do Sistema Penitenciário de Mato Grosso do Sul.</p> <p>BNMP - Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões</p> <p>CEA – Central Estadual de Alvarás</p> <p>ESAJ/MS - Sistema do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul</p> <p>SEEU - Sistema Eletrônico de Execução Unificado</p> <p>SIAPEN - Sistema Integrado de Administração do Sistema Penitenciário SIGO - Sistema Integrado de Gestão Operacional da Segurança Pública</p>	
<p><b>PARÂMETROS PARA MEDIÇÃO DO DESEMPENHO:</b></p> <p>Tempo médio de recebimento e conferencia <math>\leq 10</math> minutos</p> <p>Percentual de leitura e conferência dos documentos recebidos no prazo de 24h = 100%</p> <p>Taxa de inconsistência = 0<sup>1</sup></p>	
<p><b>ATORES ENVOLVIDOS:</b></p> <p>Servidores da Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul</p>	

<sup>1</sup> A taxa de inconsistência neste POP refere-se à quantidade de documentos recebidos e conferidos erroneamente e que causem reconferência e atrasos na análise.

**ARTEFATOS ENVOLVIDOS:**

Sistema SEEU – para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais.

Malote Digital TJ/MS - para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais.

E-mail - para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais. Serve como envio de informações adicionais à unidade penal quanto ao documento liberatório.

Siapen – Para conferencia.

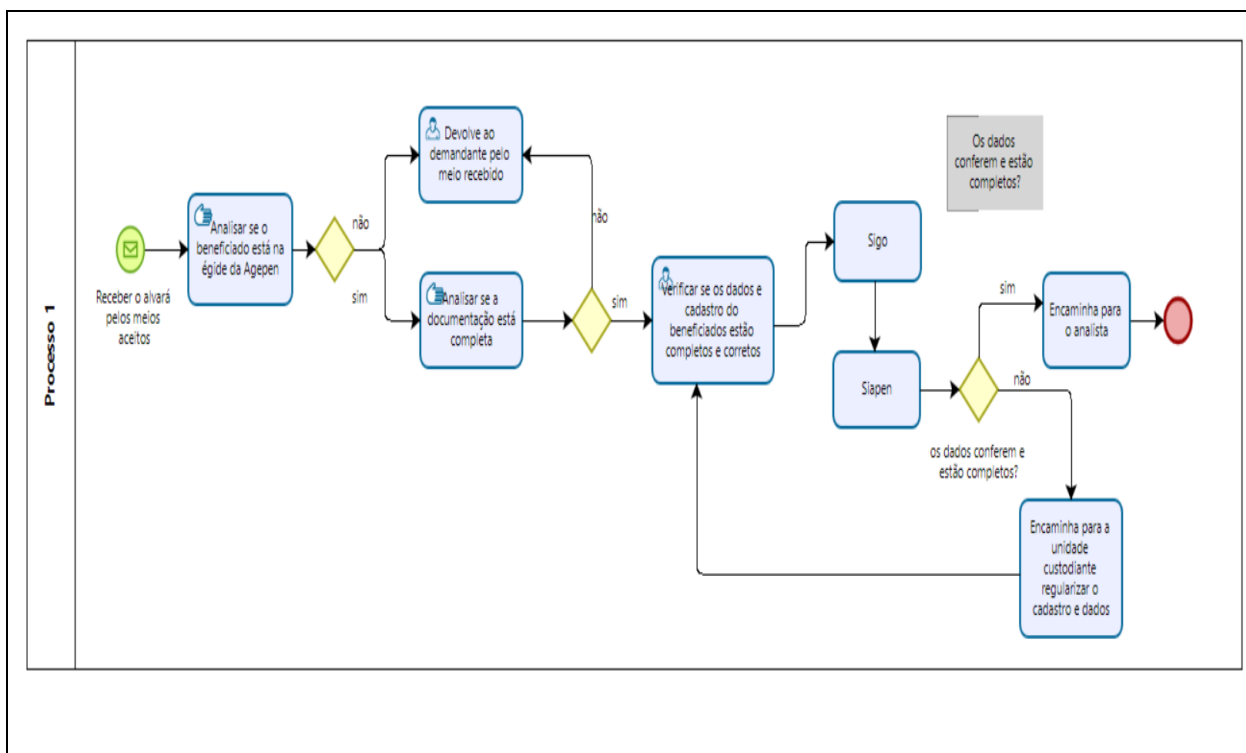
**RESULTADO DO PROCESSO:**

Consultar os sistemas Malote digital/TJMS, SEEU e e-mail da CEA, para conhecimento de documento liberatório. Conferir nos sistemas SIGO e SIAPEN, se o beneficiado está custodiado sob a égide da Agepen, se os dados estão completos e corretos e por fim se a documentação judicial de liberação está completa, para encaminhamento ao analista para posterior análise.

**PROCEDIMENTOS:**

1. Realizar uma leitura detalhada da documentação recebida para certificar-se do objetivo pretendido na decisão judicial.
2. Verificar no sistema SIAPEN se o beneficiado está em uma das unidades custodiantes da Agepen, conferindo os dados pessoais do mesmo. Caso não esteja sob a égide da Agepen deve-se devolver o documento pelo mesmo sistema recebido com a informação.
3. Certificar se nos sistemas SIGO e SIAPEN os dados estão corretos, completos e consistentes. Havendo divergência entre os dois sistemas deve-se informar a unidade penal para regularização. Dados a serem conferidos:
  - 3.1 Nome
  - 3.2 Nome da mãe
  - 3.3 CPF
  - 3.4 Local da prisão
4. Salvar a documentação recebida na pasta respectiva com os dados: UNIDADE PENAL CUSTODIANTE – NOME DO BENEFICIADO – OBJETIVO DO BENEFICIO

**DIAGRAMA DO PROCESSO**



PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO (POP)	
NOME DO SUBPROCESSO: Análise de Alvarás de Soltura – Central Estadual de Alvarás/MS	VERSÃO: 1.0
NORMAS APLICÁVEIS: Constituição Federal de 1988 – Art. 5º, LXV e LXVI Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689/1941) Portaria AGEPEN nº 12, de 23 de novembro de 2015 – instituição da Central Estadual de Alvarás Decreto Nº 12.140 de 17 de agosto de 2006. Resolução Nº 417 de 20/09/2021 – CNJ	

**LISTA DE SIGLAS:**

BNMP - Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões  
SEEU - Sistema Eletrônico de Execução Unificado  
ESAJ/MS - Sistema do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul  
SIGO - Sistema Integrado de Gestão Operacional da Segurança Pública  
SIAPEN - Sistema Integrado de Administração do Sistema Penitenciário

**PARÂMETROS PARA MEDIÇÃO DO DESEMPENHO:**

Tempo médio de análise  $\leq 30$  minutos  
Percentual de alvarás cumpridos no prazo de 24h = 100%  
Taxa de inconsistência = 0<sup>2</sup>

**ATORES ENVOLVIDOS:**

Servidores da Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul

**ARTEFATOS ENVOLVIDOS:**

Sistema SEEU – para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais.  
Malote Digital TJ/MS - para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais.  
E-mail - para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais. Serve como envio de informações adicionais à unidade penal quanto ao documento liberatório.  
Siapen – Para conferência, registro do documento analisado e emissão de alerta para a unidade penal dar cumprimento ao documento liberatório.

**RESULTADO DO SUBPROCESSO:**

Consultar os sistemas BNMP, SEEU e Esaj/MS a fim de constatar causas impeditivas à soltura do indivíduo preso, consistentes em mandados de prisão preventiva, definitiva ou de pensão alimentícia, guias de recolhimento definitiva ou provisórias nos regimes fechado, semiaberto, aberto e livramento condicional ou ainda a existência de medidas protetivas com monitoração eletrônica.

**PROCEDIMENTOS:**

1. Realizar uma leitura detalhada da documentação recebida para certificar-se do objetivo pretendido na decisão judicial.
2. Conferir os dados pessoais constante do documento recebido com os dados dos sistemas SIAPEN e SIGO. Havendo inconsistência comunicar ao cartório do fórum da decisão. Dados a serem conferidos:
  - 2.1 Nome
  - 2.2 Nome da mãe

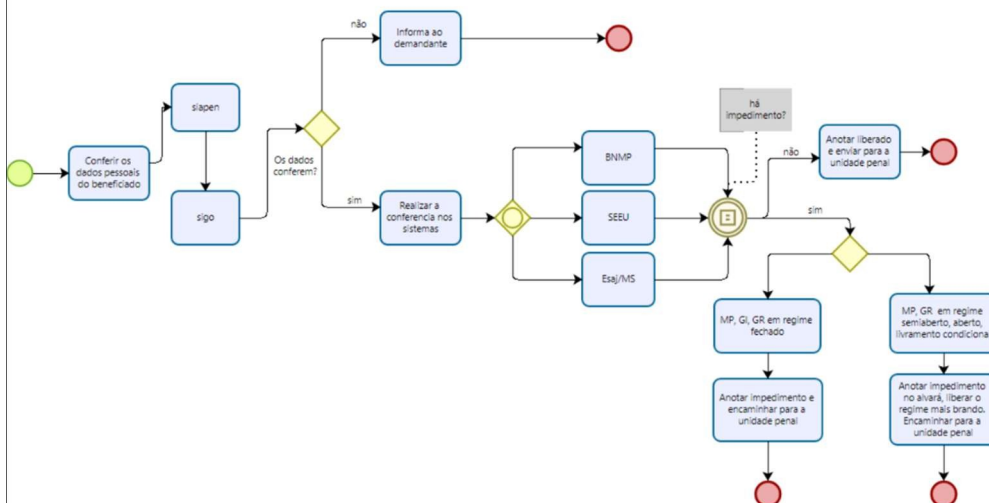
<sup>2</sup> A taxa de inconsistência neste POP, refere-se à quantidade de alvarás de soltura analisados em que haja erro na interpretação, ocasionando soltura ou prisão errônea.

### 2.3 CPF

### 2.4 Local da prisão

3. Acessar o BNMP e verificar se há mandado de prisão em aberto, mandados de internação ou guia de recolhimento provisório ou definitivo e mandado de monitoração eletrônica.
4. Acessar o sistema SEEU e verificar se o beneficiado está cumprindo pena em alguma unidade federativa.
5. Acessar o sistema da justiça estadual (Esaj/MS) e nos processos relativos à justiça criminal e de família (pensão alimentícia), verificar se há mandados de prisão, decisões condenatórias ou guia de recolhimento provisória ou definitiva. Obs: Os passos 4 e 5 são complementares ao passo 3, pois desde 2021 é obrigatório a expedição e armazenamento dos dados referente à imposição de penalidade aos indivíduos e movimentação de custodiados no sistema do Banco Nacional de Medidas Penais e Prisão.
6. Contatado mandado de prisão, guia de recolhimento (definitiva ou provisória) ou mandado de internação em regime fechado, deve-se informar o impedimento no documento liberatório e encaminhar junto com o documento impeditivo à unidade penal para providencias.
7. Constatado mandado de prisão, guia de recolhimento (definitiva ou provisória) de penas em regime semiaberto, aberto ou livramento condicional, deve-se declarar o impedimento no documento liberatório e em seguida liberar o documento judicial que impõe o regime para que a unidade penal possa encaminhá-lo à unidade adequada para dar continuidade ao cumprimento da pena.
8. Havendo medida protetiva com mandado de monitoração eletrônica o indivíduo deve ser encaminhado para instalação da tornozeleira eletrônica - exceto se o réu permanecer em regime fechado.

## DIAGRAMA DO SUBPROCESSO



PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO (POP)	
<p>NOME DO SUBPROCESSO:</p> <p>Análise de Progressão para regime semiaberto – Central Estadual de Alvarás/MS</p>	<p>VERSÃO:</p> <p>1.0</p>
<p>NORMAS APLICÁVEIS:</p> <p>Constituição Federal de 1988 – Art. 5º, LXV e LXVI</p> <p>Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984)</p> <p>Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689/1941)</p> <p>Portaria AGEPEM nº 12, de 23 de novembro de 2015 – instituição da Central Estadual de Alvarás</p> <p>Decreto Nº 12.140 de 17 de agosto de 2006.</p> <p>Resolução Nº 417 de 20/09/2021 – CNJ</p>	
<p>LISTA DE SIGLAS:</p> <p>BNMP - Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões</p> <p>SEEU - Sistema Eletrônico de Execução Unificado</p> <p>ESAJ/MS - Sistema do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul</p> <p>SIGO - Sistema Integrado de Gestão Operacional da Segurança Pública</p> <p>SIAPEN - Sistema Integrado de Administração do Sistema Penitenciário</p>	
<p>PARÂMETROS PARA MEDIÇÃO DO DESEMPENHO:</p> <p>Tempo médio de análise <math>\leq 30</math> minutos</p> <p>Percentual de benefícios cumpridos no prazo de 24h = 70%</p> <p>Taxa de inconsistência = 0<sup>3</sup></p>	
<p>ATORES ENVOLVIDOS:</p> <p>Servidores da Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul</p>	

<sup>3</sup> A taxa de inconsistência neste POP, refere-se à quantidade de benefícios analisados em que haja erro na interpretação, ocasionando soltura ou prisão errônea.

**ARTEFATOS ENVOLVIDOS:**

Sistema SEEU – para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais.

Malote Digital TJ/MS - para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais.

E-mail - para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais. Serve como envio de informações adicionais à unidade penal quanto ao documento liberatório.

Siapen – Para conferência, registro do documento analisado e emissão de alerta para a unidade penal dar cumprimento ao documento liberatório.

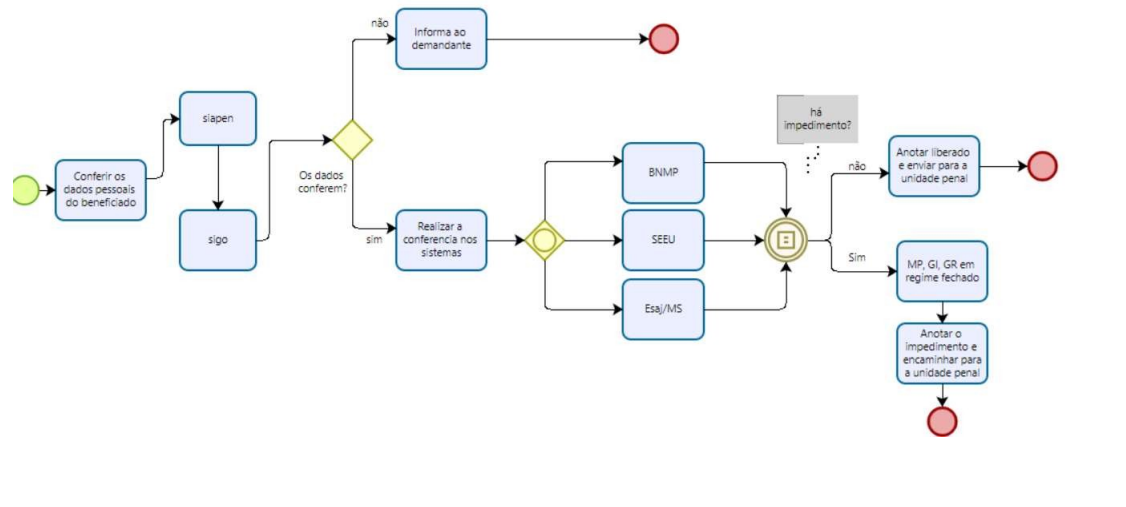
**RESULTADO DO SUBPROCESSO:**

Consultar os sistemas BNMP, SEEU e Esaj/MS a fim de constatar causas impeditivas à progressão do indivíduo preso em regime fechado para o regime semiaberto, consistentes em mandados de prisão preventiva, definitiva ou de pensão alimentícia, guias de recolhimento definitiva ou provisórias em regime fechado.

**PROCEDIMENTOS:**

1. Realizar uma leitura detalhada da documentação recebida para certificar-se do objetivo pretendido na decisão judicial.
2. Conferir os dados pessoais constante do documento recebido com os dados do SIAPEN e SIGO. Havendo inconsistência comunicar ao cartório do fórum da decisão. Dados a serem conferidos:
  - 2.1 Nome
  - 2.2 Nome da mãe
  - 2.3 CPF
  - 2.4 Local da prisão
3. Acessar o BNMP e verificar se há mandado de prisão em aberto, mandados de internação ou guia de recolhimento provisório ou definitivo em regime fechado e mandado de monitoração eletrônica.
4. Acessar o sistema SEEU e verificar se o beneficiado está cumprindo pena em alguma unidade federativa.
5. Acessar o sistema da justiça estadual (Esaj/MS) e nos processos relativos à justiça criminal e de família (pensão alimentícia), verificar se há mandados de prisão, decisões condenatórias ou guia de recolhimento provisória ou definitiva em regime fechado. Obs: Os passos 4 e 5 são complementares ao passo 3, pois desde 2021 é obrigatório a expedição e armazenamento dos dados referente à imposição de penalidade aos indivíduos e movimentação de custodiados no sistema do Banco Nacional de Medidas Penais e Prisão.
6. Contatado mandado de prisão, guia de recolhimento (definitiva ou provisória) ou mandado de internação em regime fechado, deve-se informar o impedimento no documento liberatório e encaminhar junto com o documento impeditivo à unidade penal para providências.
7. havendo medida protetiva com mandado de monitoração eletrônica o indivíduo deve ser encaminhado para instalação da tornozeleira eletrônica - exceto se o réu permanecer em regime fechado.

## DIAGRAMA DO SUBPROCESSO:



PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO (POP)	
NOME DO SUBPROCESSO:  Análise de Progressão para Regime Aberto – Central Estadual de Alvarás/MS	VERSÃO: 1.0
NORMAS APLICÁVEIS:  Constituição Federal de 1988 – Art. 5º, LXV e LXVI Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689/1941) Portaria AGEPEN nº 12, de 23 de novembro de 2015 – instituição da Central Estadual de Alvarás  Decreto Nº 12.140 de 17 de agosto de 2006. Resolução Nº 417 de 20/09/2021 – CNJ	
LISTA DE SIGLAS:  Agepen - Agencia Estadual de Administração do Sistema Penitenciário de Mato Grosso do Sul. BNMP - Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões CEA – Central Estadual de Alvarás ESAJ/MS - Sistema do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul SEEU - Sistema Eletrônico de Execução Unificado SIAPEN - Sistema Integrado de Administração do Sistema Penitenciário SIGO - Sistema Integrado de Gestão Operacional da Segurança Pública	
PARÂMETROS PARA MEDIÇÃO DO DESEMPENHO:  Tempo médio de análise $\leq 30$ minutos Percentual de benefício cumpridos no prazo de 24h = 70% Taxa de inconsistência = 0 <sup>4</sup>	
ATORES ENVOLVIDOS:  Servidores da Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul	

<sup>4</sup> A taxa de inconsistência neste POP, refere-se à quantidade de benefícios analisados em que haja erro na interpretação, ocasionando soltura ou prisão errônea.

#### ARTEFATOS ENVOLVIDOS:

Sistema SEEU – para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais.

Malote Digital TJ/MS - para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais.

E-mail - para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais. Serve como envio de informações adicionais à unidade penal quanto ao documento liberatório.

Siapen – Para conferência, registro do documento analisado e emissão de alerta para a unidade penal dar cumprimento ao documento liberatório.

#### RESULTADO DO SUBPROCESSO:

Consultar os sistemas BNMP, SEEU e Esaj/MS a fim de constatar causas impeditivas à soltura do indivíduo preso, consistentes em mandados de prisão preventiva, definitiva ou de pensão alimentícia, guias de recolhimento definitiva ou provisórias nos regimes fechado e semiaberto ou ainda a existência de medidas protetivas com monitoração eletrônica.

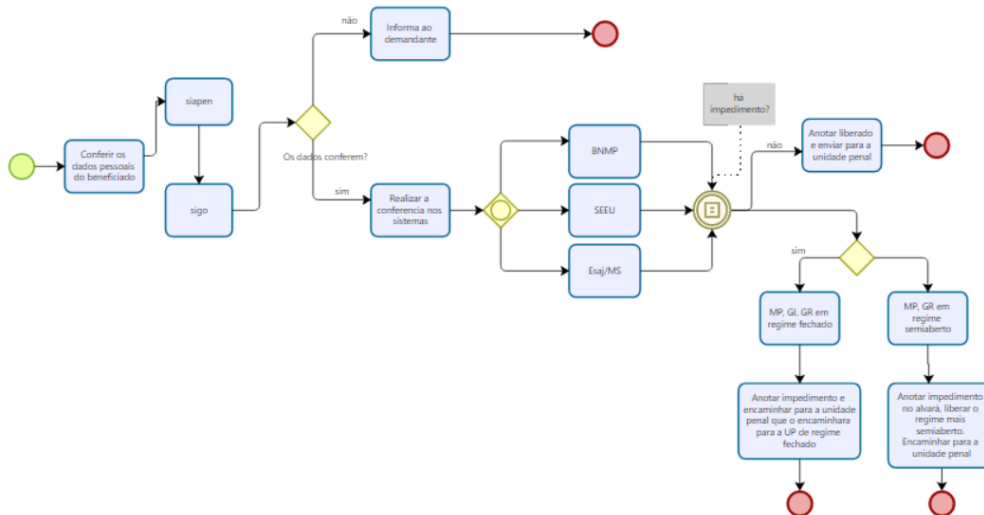
#### PROCEDIMENTOS:

1. Realizar uma leitura detalhada da documentação recebida para certificar-se do objetivo pretendido na decisão judicial.
2. Conferir os dados pessoais constante do documento recebido com os dados do SIAPEN e SIGO. Havendo inconsistência comunicar ao cartório do fórum da decisão. Dados a serem conferidos:
  - 2.1 Nome
  - 2.2 Nome da mãe
  - 2.3 CPF
  - 2.4 Local da prisão
3. Acessar o BNMP e verificar se há mandado de prisão em aberto, mandados de internação ou guia de recolhimento provisório ou definitivo e mandado de monitoração eletrônica.
4. Acessar o sistema SEEU e verificar se o beneficiado está cumprindo pena em alguma unidade federativa.
5. Acessar o sistema da justiça estadual (Esaj/MS) e nos processos relativos à justiça criminal e de família (pensão alimentícia), verificar se há mandados de prisão, decisões condenatórias ou guia de recolhimento provisória ou definitiva. Obs: Os passos 4 e 5 são complementares ao passo 3, pois desde 2021 é obrigatório a expedição e armazenamento dos dados referente à imposição de penalidade aos indivíduos e movimentação de custodiados no sistema do Banco Nacional de Medidas Penais e Prisão.
6. Constatado mandado de prisão, guia de recolhimento (definitiva ou provisória) ou mandado de internação em regime fechado, deve-se informar o impedimento no documento liberatório e encaminhar junto com o documento impeditivo à unidade penal para providências.
7. Constatado mandado de prisão, guia de recolhimento (definitiva ou provisória) de penas em regime semiaberto, deve-se declarar o impedimento no documento liberatório e em seguida liberar a decisão judicial para que a unidade penal possa

encaminhá-lo ao regime adequado para dar continuidade ao cumprimento da pena.

8. Havendo medida protetiva com mandado de monitoração eletrônica o indivíduo deve ser encaminhado para instalação da tornozeleira eletrônica - exceto se o réu permanecer em regime fechado.

## DIAGRAMA DO SUBPROCESSO



APENDICE D: QUESTIONAMENTOS SOBRE O PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO DA CENTRAL ESTADUAL DE ALVARÁS DE MATO GROSSO DO SUL.

**1- ESTRUTURA E CLAREZA DO PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO - POP:**

- a) O objetivo do POP está claramente definido e alinhado à missão da Central Estadual de Alvarás?  
 Sim                       Não                       Parcialmente
- b) Os termos técnicos e siglas estão devidamente explicados e compreensíveis para todos os usuários do processo?  
 Sim                       Não                       Parcialmente
- c) O diagrama do processo está coerente com as etapas descritas?  
 Sim                       Não                       Parcialmente

**2- CONFORMIDADE LEGAL:**

- a) A consulta aos sistemas (BNMP, SEEU, Esaj) é suficiente para assegurar que não há pendências judiciais?  
 Sim                       Não                       Parcialmente
- b) O POP está atualizado em relação às normas mais recentes do CNJ e à legislação penal e processual penal?  
 Sim                       Não                       Parcialmente
- c) Existe mecanismo para auditoria e rastreabilidade das decisões tomadas pelos servidores?  
 Sim                       Não                       Parcialmente

**3- INDICADORES DE DESEMPENHO:**

- a) O valor máximo do tempo previsto na medição de desempenho é factível com os recursos disponíveis?

Sim                       Não                       Parcialmente

b) A taxa de inconsistência prevista é realista?

Sim                       Não                       Parcialmente

c) Os indicadores são revisados periodicamente para melhoria do processo?

Sim                       Não                       Parcialmente

#### 4. GESTÃO DE RISCOS:

a) Há protocolos de contingência em caso de indisponibilidade dos sistemas BNMP, SEEU ou Esaj/MS?

Sim                       Não                       Parcialmente

b) Há possibilidade de automatizar parte do processo para minimizar erros e acelerar a execução?

Sim                       Não                       Parcialmente

c) O uso de múltiplos sistemas é eficiente ou há redundâncias desnecessárias?

Sim                       Não                       Parcialmente

#### 5- AVALIAÇÃO GERAL

a) O POP contribui efetivamente para reduzir o tempo de soltura de presos?

Sim                       Não                       Parcialmente


b) O POP contribui efetivamente para a segurança do servidor analista?

Sim                       Não                       Parcialmente

c) O procedimento assegura o equilíbrio entre **celeridade e segurança jurídica**?

Sim                       Não                       Parcialmente

## APENDICE E: PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO



**MAPEAMENTO DE PROCESSOS DA CENTRAL  
ESTADUAL DE ALVARÁS DA AGÊNCIA ESTADUAL  
DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DE MATO  
GROSSO DO SUL**

# **RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO: MAPEAMENTO DE PROCESSOS DA CENTRAL ESTADUAL DE ALVARÁS DA AGÊNCIA ESTADUAL DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DE MATO GROSSO DO SUL**

---

Relatório Técnico Conclusivo apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), da Escola de Administração e Negócios (ESAN), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública

# SUMÁRIO

Resumo

04

Contexto

05

Público alvo da proposta

06

Descrição da situação problema

07

Objetivo da proposta de intervenção

08

Diagnóstico e análise

09

Proposta de intervenção

10

Procedimentos Operacionais Padrão

13

Responsáveis pela proposta de intervenção

25

Referências

26

Protocolo de recebimento

27

## RESUMO

Este relatório aborda a busca pela eficiência na administração pública aplicada ao sistema penitenciário, com foco na análise e cumprimento de alvarás de soltura, atividade sensível e diretamente relacionada à garantia da liberdade e à regularidade da execução penal. A pesquisa realizou o mapeamento dos processos da Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul, responsável pela operacionalização de decisões judiciais, utilizando a metodologia Business Process Model and Notation (BPMN) e o software Bizagi Modeler. Foram analisados os macroprocessos “recebimento e conferência de documentos liberatório” e “análise processual”, com base em dados coletados nos sistemas SEEU, Malote Digital, e-mail institucional e SIAPEN, possibilitando a identificação de gargalos, mensuração de tempos médios e compreensão da dinâmica operacional da unidade.

A partir desse diagnóstico, foram elaborados Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) fundamentados na legislação vigente e nas práticas observadas. Os resultados evidenciam que a padronização dos processos promove ganhos relevantes de eficiência administrativa, maior segurança jurídica, redução de inconsistências e aumento da celeridade no cumprimento dos alvarás, contribuindo para o fortalecimento institucional, a modernização da gestão penitenciária e a efetividade da execução penal.



A liberdade de um homem é seu maior bem  
(autor desconhecido)

## CONTEXTO

O sistema penitenciário brasileiro enfrenta desafios estruturais históricos, como superlotação, morosidade processual, baixa integração entre sistemas e falhas na execução penal. Nesse cenário, a análise e o cumprimento de alvarás de soltura configuram atividade crítica, pois envolvem decisões judiciais que impactam diretamente a liberdade dos custodiados e a segurança jurídica do Estado. A ausência de padronização de procedimentos e a complexidade na análise de múltiplos sistemas tendem a gerar atrasos, retrabalho e inconsistências, tornando necessária a adoção de práticas de gestão por processos voltadas à eficiência administrativa e à celeridade no cumprimento das ordens judiciais.

## PÚBLICO-ALVO

Público-alvo: Este relatório técnico conclusivo é destinado aos servidores da Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul e gestores da administração penitenciária.

Também podem se beneficiar do presente relatório servidores públicos responsáveis pela análise de alvarás e benefícios em outros estados e ainda instâncias de controle e gestão pública interessadas na melhoria da eficiência, da segurança jurídica e da padronização de processos no âmbito do sistema prisional



## DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul exerce papel estratégico ao analisar e fazer cumprir decisões judiciais que impactam diretamente na liberdade dos indivíduos, sendo que falhas ou atrasos podem gerar prisões indevidas, solturas equivocadas e prejuízos à credibilidade institucional. A Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul (CEA/MS) tem como finalidade agilizar o cumprimento de alvarás de soltura e benefícios processuais, realizando verificações em sistemas oficiais para identificar eventuais impedimentos legais.

Embora a CEA/MS desempenhe uma função estratégica na execução penal, ela atua em um ambiente fragmentado, com múltiplos sistemas, ausência de protocolos padronizados e forte dependência do conhecimento empírico dos servidores, o que amplia a margem de erro, reduz a previsibilidade dos fluxos de trabalho e compromete a segurança jurídica e a efetividade das decisões judiciais.

Nesse contexto, o mapeamento de processos e a elaboração de Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) mostram-se ferramentas essenciais para reduzir erros, aumentar a eficiência administrativa, fortalecer a transparência e assegurar a efetividade da execução penal, contribuindo tanto para o aprimoramento institucional quanto para a proteção dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana.



## OBJETIVOS DA PROPOSTA



### OBJETIVO GERAL:

Desenvolver procedimentos operacionais padrão (POPs) para os processos da Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul.

- Mapear os processos e subprocessos realizados pela CAE/MS;
- Compreender como estes processos e subprocessos podem ser executados com mais celeridade e precisão, conforme o princípio constitucional da eficiência;
- Elaborar procedimentos operacionais padrão (POP) de processos e subprocessos selecionados da CAE/MS;
- Obter evidências acerca da efetividade dos POPs que serão propostos, a partir da perspectiva dos servidores da CAE/MS, antes que os POPs sejam disponibilizados em repositório para acesso público.



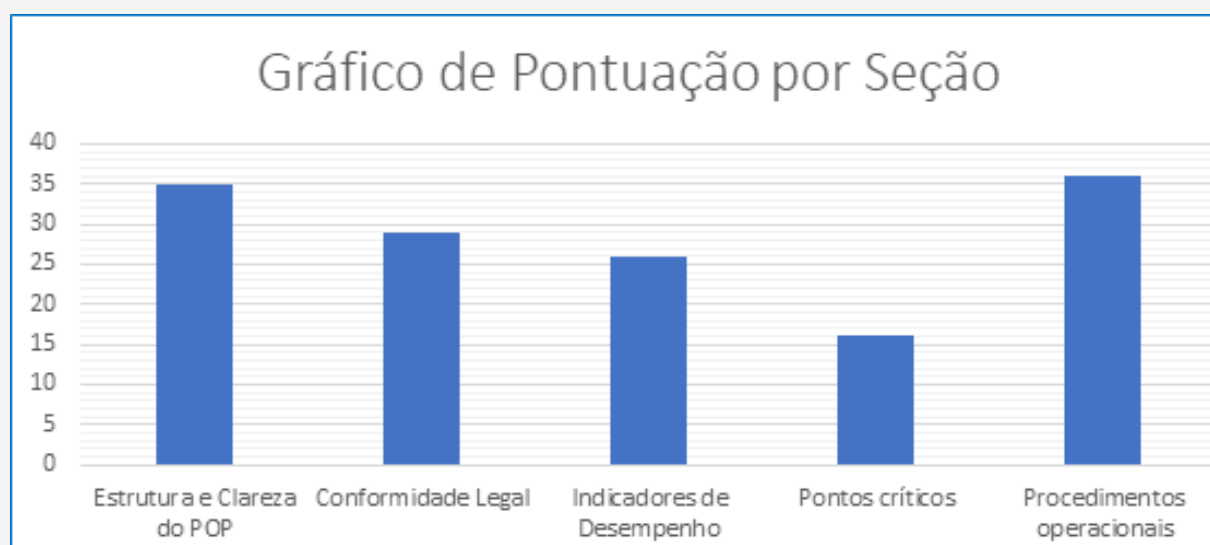
### OBJETIVOS ESPECÍFICOS:



## DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Após a conclusão do mapeamento dos processos, foram elaborados e validados os Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) por meio de questionários estruturados aplicados à equipe da Central de Alvarás.

A validação assegurou a aderência dos procedimentos às práticas reais da unidade e sua viabilidade operacional. Os resultados evidenciaram a necessidade de aprimoramento na identificação e no tratamento dos pontos críticos, especialmente no que se refere à falta de indicadores de desempenho e gestão de riscos, conforme demonstra o gráfico a seguir



Fonte: Elaborada pela autora.

# PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A fim de mapear os processos realizados pela CEA/MS, fez-se necessário realizar um levantamento das atividades relacionadas à Agepen/MS, detalhando a atuação da Diretoria de Operações para finalmente entender o papel da CEA/MS. Foram levantados dois macroprocessos a saber: Recebimento e conferência da documentação e Análise Processual, desta última foram identificados três subprocessos principais, sendo eles: Análise de Alvarás de Soltura, Análise de Progressão para regime semiaberto. Análise de Progressão para regime aberto, conforme a seguinte estrutura:

1. Recebimento e conferência da documentação
2. Análise Processual
  - 2.1 Análise de Alvarás de Soltura
  - 2.2 Análise de Progressão para regime semiaberto
  - 2.3 Análise de Progressão para regime aberto

Quanto aos requisitos foram realizados levantamentos dos dispositivos legais que tratam de prisão e liberdade de indivíduos, cumprimentos de pena e outros correlatos. Também se analisou portarias, termos de cooperação que fornecessem base legal para o trabalho da Central de Alvarás de Mato Grosso do Sul. A criação dos indicadores teve como base a experiência dos envolvidos e a legislação.

Para validação os Procedimentos Operacionais Padrão foram entregues aos seis servidores envolvidos no recebimento e conferência da documentação e análise dos alvarás e benefícios processuais. Também foi entregue a eles um questionário contendo 15 (quinze) perguntas divididas em 5 (cinco) tópicos.

# PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Os tópicos versavam sobre os temas: Estrutura e Clareza; Conformidade Legal; Indicadores de Desempenho; Pontos Críticos e Procedimentos Operacionais. As perguntas de múltipla escolha cuja respostas eram sim, não e parcialmente. Para as respostas sim foi atribuída o valor 2, para a resposta parcialmente o valor 1 e para a resposta não o valor 0.

A validação ocorreu no ambiente do trabalho com autorização da chefia imediata e contou com a participação de todos os colaboradores, sendo três presenciais e três em modo de videoconferência momento no qual além das respostas de múltiplas escolhas foram discutidos cada tópico, cuja sugestão ou observação predominante foi transcrita para as observações. Os dados extraídos da reunião foram transpostos para uma planilha eletrônica para quantificação

Da análise das médias atribuídas pelos avaliadores indica que o Procedimento Operacional Padrão (POP) apresenta boa estrutura, clareza e conformidade com os requisitos legais, alcançando pontuações predominantemente entre 1,8 e 2,0.

## PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Quanto à conformidade legal, para os avaliadores o POP está atualizado com as normas e legislações pertinentes, porém os mecanismos para auditoria e rastreabilidade são frágeis e dependem muitas vezes do próprio analista que guarda a documentação para se resguardar, também foi apontado que os sistemas utilizados não são plenamente suficientes para assegurar a análise, já que carecem de acesso aos sistemas da justiça de outros estados, da justiça federal e dos processos em segredo de justiça

Nos indicadores de desempenho, avaliou-se que o tempo médio para execução, embora dependa do suporte tecnológico e da complexidade individual da análise, corresponde à realidade dos envolvidos, porém a taxa de inconsistência gerou bastante discussão haja vista que é humanamente impossível que não haja erro, porém concordou-se que um erro gera consequências que podem afetar a vida funcional do servidor e não há margem de erro aceitável. Quanto à revisão dos indicadores houve uma clara divisão entre os que responderam sim e os que responderam parcialmente

Consoante aos pontos críticos, pode-se observar que não há protocolos definidos para casos de indisponibilidade dos sistemas, o que representa um ponto de vulnerabilidade operacional. Há a possibilidade de automatização do processo, sendo sugerida a criação de uma aba no SIAPEN onde fossem inseridos todos os processos do indivíduo custodiado e o uso de inteligência artificial, dependendo de investimentos governamentais. Quanto à utilização de múltiplos sistemas foram apontadas questões como a não interligação entre eles e a possibilidade de falha humana, já que são alimentados por pessoas.

Com relação aos procedimentos operacionais, houve consenso de que a elaboração dos POPs contribui para a redução do tempo de consulta do documento liberatório, segurança dos servidores envolvidos e equilíbrio entre celeridade e segurança jurídica.

**PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO (POP)****NOME PROCESSO:**

Recebimento e conferencia de documentos liberatório –  
Central  
Estadual de Alvarás/MS

**VERSÃO:  
1.0**

**NORMAS APLICÁVEIS:**

Constituição Federal de 1988 – Art. 5º, LXV e LXVI  
Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984)  
Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689/1941)  
Portaria AGEPEN nº 12, de 23 de novembro de 2015 – instituição da Central  
Estadual de Alvarás  
Decreto Nº 12.140 de 17 de agosto de 2006.  
Resolução Nº 417 de 20/09/2021 – CNJ

**LISTA DE SIGLAS:**

Agepen - Agencia Estadual de Administração do Sistema Penitenciário de Mato Grosso do Sul.  
BNMP - Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões  
CEA – Central Estadual de Alvarás  
ESAJ/MS - Sistema do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul  
SEEU - Sistema Eletrônico de Execução Unificado  
SIAPEN - Sistema Integrado de Administração do Sistema Penitenciário SIGO - Sistema Integrado de Gestão Operacional da Segurança Pública

**PARÂMETROS PARA MEDIÇÃO DO DESEMPENHO:**

Tempo médio de recebimento e conferencia  $\leq$  10 minutos  
Percentual de leitura e conferência dos documentos recebidos no prazo de 24h = 100%  
Taxa de inconsistência = 0 [1]

[1] A taxa de inconsistência neste POP refere-se à quantidade de documentos recebidos e conferidos erroneamente e que causem reconferência e atrasos na análise.

**ATORES ENVOLVIDOS:**

Servidores da Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul

**ARTEFATOS ENVOLVIDOS:**

Sistema SEEU – para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais.

Malote Digital TJ/MS - para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais.

E-mail - para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais. Serve como envio de informações adicionais à unidade penal quanto ao documento liberatório.

Siapen – Para conferencia.

**RESULTADO DO PROCESSO:**

Consultar os sistemas Malote digital/TJMS, SEEU e e-mail da CEA, para conhecimento de documento liberatório. Conferir nos sistemas SIGO e SIAPEN, se o beneficiado está custodiado sob a égide da Agepen, se os dados estão completos e corretos e por fim se a documentação judicial de liberação está completa, para encaminhamento ao analista para posterior análise.

**PROCEDIMENTOS:**

1.Realizar uma leitura detalhada da documentação recebida para certificar-se do objetivo pretendido na decisão judicial.

2.Verificar no sistema SIAPEN se o beneficiado está em uma das unidades custodiantes da Agepen, conferindo os dados pessoais do mesmo. Caso não esteja sob a égide da Agepen deve-se devolver o documento pelo mesmo sistema recebido com a informação.

3.Certificar se nos sistemas SIGO e SIAPEN os dados estão corretos, completos e consistentes. Havendo divergência entre os dois sistemas deve-se informar a unidade penal para regularização. Dados a serem conferidos:

3.1 Nome

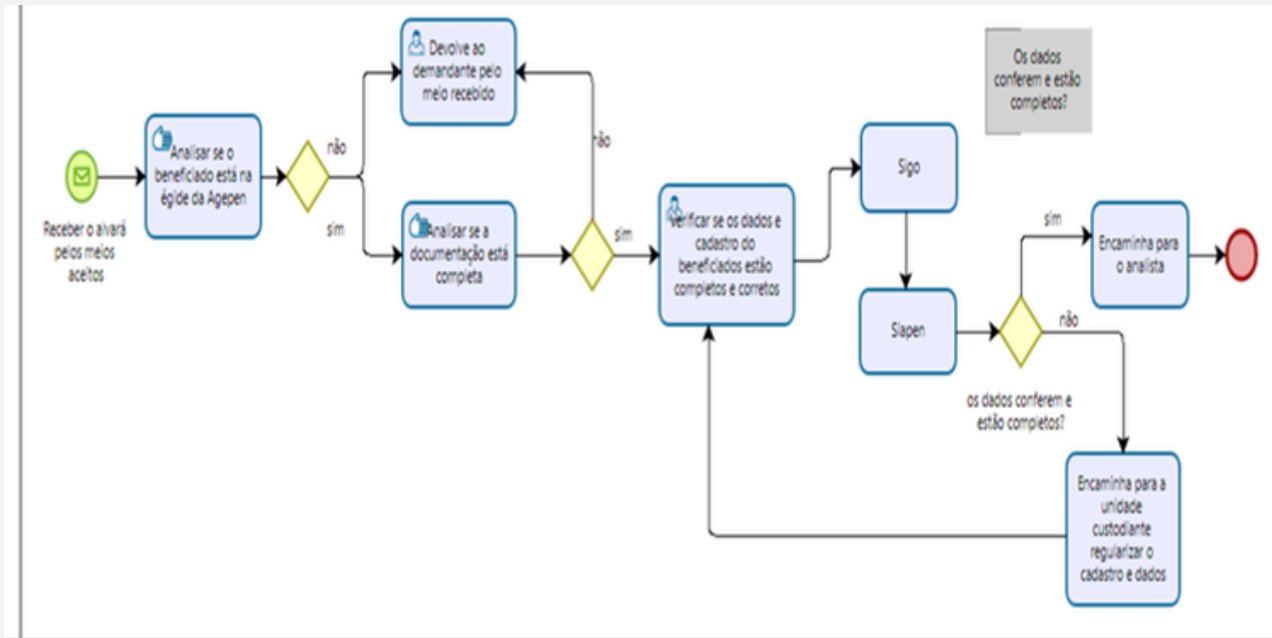
3.2 Nome da mãe

3.3 CPF

3.4 Local da prisão

4.Salvar a documentação recebida na pasta respectiva com os dados: UNIDADE PENAL CUSTODIANTE – NOME DO BENEFICIADO – OBJETIVO DO BENEFICIO

## DIAGRAMA DO PROCESSO



**PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO (POP)**

NOME DO SUBPROCESSO:

Análise de Alvarás de Soltura – Central Estadual de Alvarás/MS

**VERSÃO:****1.0**

NORMAS APLICÁVEIS:

Constituição Federal de 1988 – Art. 5º, LXV e LXVI

Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984)

Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689/1941)

Portaria AGEPEN nº 12, de 23 de novembro de 2015 – instituição da Central Estadual de Alvarás

Decreto Nº 12.140 de 17 de agosto de 2006.

Resolução Nº 417 de 20/09/2021 – CNJ

LISTA DE SIGLAS:

Agepen - Agencia Estadual de Administração do Sistema Penitenciário de Mato Grosso do Sul.

BNMP - Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões

CEA – Central Estadual de Alvarás

ESAJ/MS - Sistema do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul

SEEU - Sistema Eletrônico de Execução Unificado

SIAPEN - Sistema Integrado de Administração do Sistema Penitenciário SIGO -

Sistema Integrado de Gestão Operacional da Segurança Pública

PARÂMETROS PARA MEDIÇÃO DO DESEMPENHO:

Tempo médio de análise  $\leq$  30 minutos

Percentual de alvarás cumpridos no prazo de 24h = 100%

Taxa de inconsistência = 0 [1]

[1] A taxa de inconsistência neste POP, refere-se à quantidade de alvarás de soltura analisados em que haja erro na interpretação, ocasionando soltura ou prisão errônea.

ATORES ENVOLVIDOS:

Servidores da Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul

**ARTEFATOS ENVOLVIDOS:**

Sistema SEEU – para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais.

Malote Digital TJ/MS – para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais.

E-mail – para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais. Serve como envio de informações adicionais à unidade penal quanto ao documento liberatório.

Siapen – Para conferência, registro do documento analisado e emissão de alerta para a unidade penal dar cumprimento ao documento liberatório.

**RESULTADO DO SUBPROCESSO:**

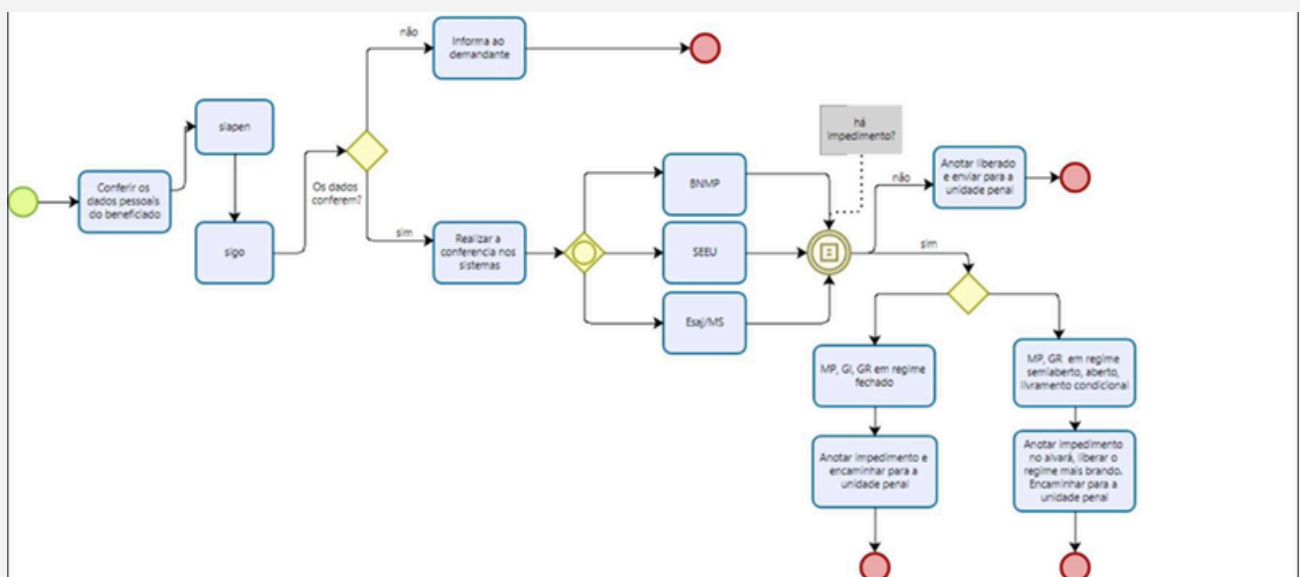
Consultar os sistemas BNMP, SEEU e Esaj/MS a fim de constatar causas impeditivas à soltura do indivíduo preso, consistentes em mandados de prisão preventiva, definitiva ou de pensão alimentícia, guias de recolhimento definitiva ou provisórias nos regimes fechado, semiaberto, aberto e livramento condicional ou ainda a existência de medidas protetivas com monitoração eletrônica.

**PROCEDIMENTOS:**

1. Realizar uma leitura detalhada da documentação recebida para certificar-se do objetivo pretendido na decisão judicial.
  2. Conferir os dados pessoais constante do documento recebido com os dados dos sistemas SIAPEN e SIGO. Havendo inconsistência comunicar ao cartório do fórum da decisão. Dados a serem conferidos:
    - 2.1 Nome
    - 2.2 Nome da mãe
    - 2.3 CPF
    - 2.4 Local da prisão
  3. Acessar o BNMP e verificar se há mandado de prisão em aberto, mandados de internação ou guia de recolhimento provisório ou definitivo e mandado de monitoração eletrônica.
  4. Acessar o sistema SEEU e verificar se o beneficiado está cumprindo pena em alguma unidade federativa.
  5. Acessar o sistema da justiça estadual (Esaj/MS) e nos processos relativos à justiça criminal e de família (pensão alimentícia), verificar se há mandados de prisão, decisões condenatórias ou guia de recolhimento provisória ou definitiva.
- Obs: Os passos 4 e 5 são complementares ao passo 3, pois desde 2021 é obrigatório a expedição e armazenamento dos dados referente à imposição de penalidade aos indivíduos e movimentação de custodiados no sistema do Banco Nacional de Medidas Penais e Prisão.

6. Contatado mandado de prisão, guia de recolhimento (definitiva ou provisória) ou mandado de internação em regime fechado, deve-se informar o impedimento no documento liberatório e encaminhar junto com o documento impeditivo à unidade penal para providencias.
7. Constatado mandado de prisão, guia de recolhimento (definitiva ou provisória) de penas em regime semiaberto, aberto ou livramento condicional, deve-se declarar o impedimento no documento liberatório e em seguida liberar o documento judicial que impõe o regime para que a unidade penal possa encaminhá-lo à unidade adequada para dar continuidade ao cumprimento da pena.
- 8 Havendo medida protetiva com mandado de monitoração eletrônica o indivíduo deve ser encaminhado para instalação da tornozeleira eletrônica - exceto se o réu permanecer em regime fechado.

#### DIAGRAMA DO SUBPROCESSO



**PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO (POP)****NOME DO SUBPROCESSO:**

Análise de Progressão para regime semiaberto – Central Estadual de Alvarás/MS

**VERSÃO:****1.0****NORMAS APLICÁVEIS:**

Constituição Federal de 1988 – Art. 5º, LXV e LXVI

Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984)

Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689/1941)

Portaria AGEPEN nº 12, de 23 de novembro de 2015 – instituição da Central Estadual de Alvarás

Decreto Nº 12.140 de 17 de agosto de 2006.

Resolução Nº 417 de 20/09/2021 – CNJ

**LISTA DE SIGLAS:**

Agepen - Agencia Estadual de Administração do Sistema Penitenciário de Mato Grosso do Sul.

BNMP - Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões

CEA – Central Estadual de Alvarás

ESAJ/MS - Sistema do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul

SEEU - Sistema Eletrônico de Execução Unificado

SIAPEN - Sistema Integrado de Administração do Sistema Penitenciário

SIGO - Sistema Integrado de Gestão Operacional da Segurança Pública

**PARÂMETROS PARA MEDIÇÃO DO DESEMPENHO:**

Tempo médio de análise ≤ 30 minutos

Percentual de benefícios cumpridos no prazo de 24h = 70%

Taxa de inconsistência = 0 [1]

[1]A taxa de inconsistência neste POP, refere-se à quantidade de benefícios analisados em que haja erro na interpretação, ocasionando soltura ou prisão errônea.

**ATORES ENVOLVIDOS:**

Servidores da Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul

**ARTEFATOS ENVOLVIDOS:**

Sistema SEEU – para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais.

Malote Digital TJ/MS - para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais.

E-mail - para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais. Serve como envio de informações adicionais à unidade penal quanto ao documento liberatório.

Siapen – Para conferência, registro do documento analisado e emissão de alerta para a unidade penal dar cumprimento ao documento liberatório.

**RESULTADO DO SUBPROCESSO:**

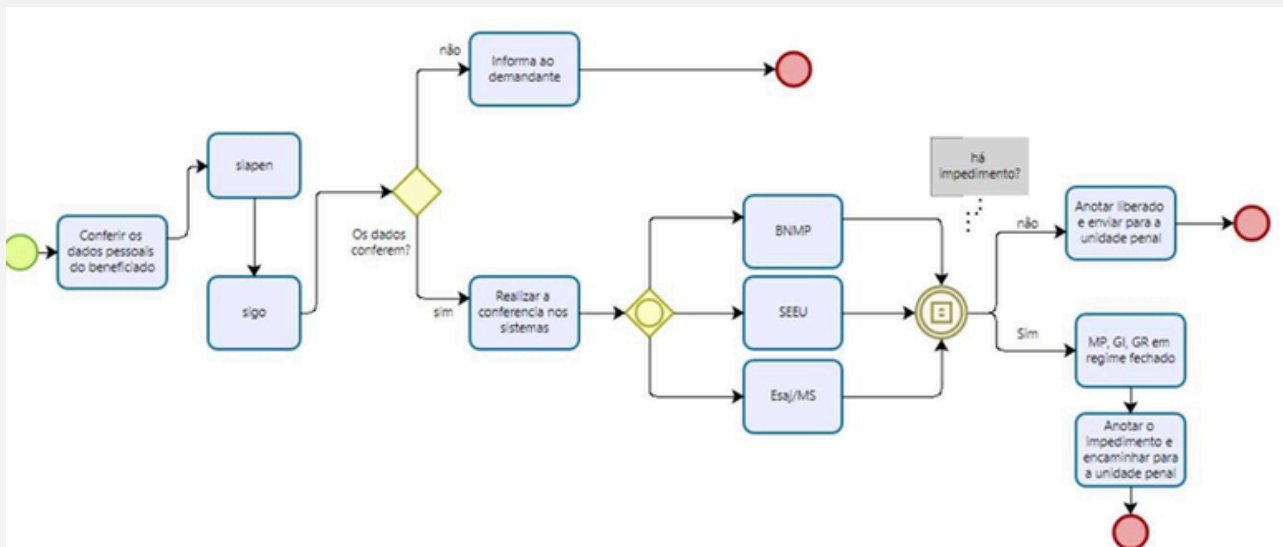
Consultar os sistemas BNMP, SEEU e Esaj/MS a fim de constatar causas impeditivas à progressão do indivíduo preso em regime fechado para o regime semiaberto, consistentes em mandados de prisão preventiva, definitiva ou de pensão alimentícia, guias de recolhimento definitiva ou provisórias em regime fechado

**PROCEDIMENTOS:**

1. Realizar uma leitura detalhada da documentação recebida para certificar-se do objetivo pretendido na decisão judicial.
2. Conferir os dados pessoais constante do documento recebido com os dados do SIAPEN e SIGO. Havendo inconsistência comunicar ao cartório do fórum da decisão. Dados a serem conferidos:
  - 2.1 Nome
  - 2.2 Nome da mãe
  - 2.3 CPF
  - 2.4 Local da prisão
3. Acessar o BNMP e verificar se há mandado de prisão em aberto, mandados de internação ou guia de recolhimento provisório ou definitivo em regime fechado e mandado de monitoração eletrônica.
4. Acessar o sistema SEEU e verificar se o beneficiado está cumprindo pena em alguma unidade federativa.

5. Acessar o sistema da justiça estadual (Esaj/MS) e nos processos relativos à justiça criminal e de família (pensão alimentícia), verificar se há mandados de prisão, decisões condenatórias ou guia de recolhimento provisória ou definitiva em regime fechado. Obs: Os passos 4 e 5 são complementares ao passo 3, pois desde 2021 é obrigatório a expedição e armazenamento dos dados referente à imposição de penalidade aos indivíduos e movimentação de custodiados no sistema do Banco Nacional de Medidas Penais e Prisão.
6. Contatado mandado de prisão, guia de recolhimento (definitiva ou provisória) ou mandado de internação em regime fechado, deve-se informar o impedimento no documento liberatório e encaminhar junto com o documento impeditivo à unidade penal para providencias.
7. havendo medida protetiva com mandado de monitoração eletrônica o indivíduo deve ser encaminhado para instalação da tornozeleira eletrônica - exceto se o réu permanecer em regime fechado.

## DIAGRAMA DO SUBPROCESSO



**PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO (POP)****NOME DO SUBPROCESSO:**

Análise de Progressão para Regime Aberto – Central Estadual de Alvarás/MS

**VERSÃO:****1.0****NORMAS APLICÁVEIS:**

Constituição Federal de 1988 – Art. 5º, LXV e LXVI

Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984)

Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689/1941)

Portaria AGEPEN nº 12, de 23 de novembro de 2015 – instituição da Central Estadual de Alvarás

Decreto Nº 12.140 de 17 de agosto de 2006.

Resolução Nº 417 de 20/09/2021 – CNJ

**LISTA DE SIGLAS:**

Agepen - Agencia Estadual de Administração do Sistema Penitenciário de Mato Grosso do Sul.

BNMP - Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões

CEA – Central Estadual de Alvarás

ESAJ/MS - Sistema do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul

SEEU - Sistema Eletrônico de Execução Unificado

SIAPEN - Sistema Integrado de Administração do Sistema Penitenciário

SIGO - Sistema Integrado de Gestão Operacional da Segurança Pública

**PARÂMETROS PARA MEDIÇÃO DO DESEMPENHO:**

Tempo médio de análise  $\leq$  30 minutos

Percentual de benefício cumpridos no prazo de 24h = 70%

Taxa de inconsistência = 0 [1]

[1]A taxa de inconsistência neste POP, refere-se à quantidade de benefícios analisados em que haja erro na interpretação, ocasionando soltura ou prisão errônea.

**ATORES ENVOLVIDOS:**

Servidores da Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul

**ARTEFATOS ENVOLVIDOS:**

Sistema SEEU – para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais.

Malote Digital TJ/MS - para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais.

E-mail - para recebimento, protocolo de recebimento e/ou devolução e informações adicionais. Serve como envio de informações adicionais à unidade penal quanto ao documento liberatório.

Siapen – Para conferência, registro do documento analisado e emissão de alerta para a unidade penal dar cumprimento ao documento liberatório.

**RESULTADO DO SUBPROCESSO:**

Consultar os sistemas BNMP, SEEU e Esaj/MS a fim de constatar causas impeditivas à soltura do indivíduo preso, consistentes em mandados de prisão preventiva, definitiva ou de pensão alimentícia, guias de recolhimento definitiva ou provisórias nos regimes fechado e semiaberto ou ainda a existência de medidas protetivas com monitoração eletrônica.

**PROCEDIMENTOS:**

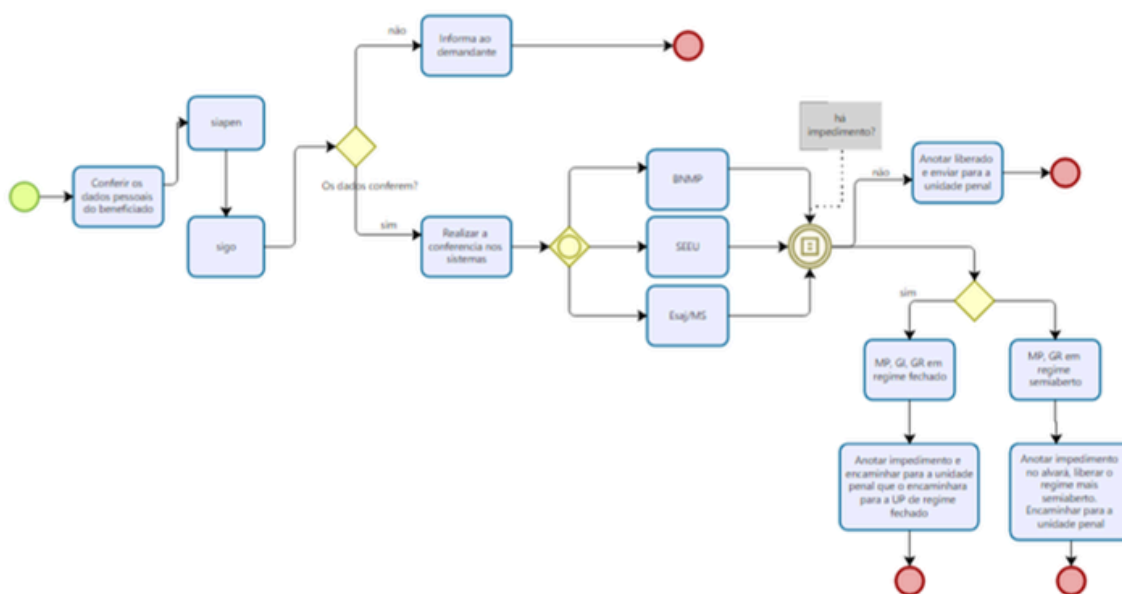
1. Realizar uma leitura detalhada da documentação recebida para certificar-se do objetivo pretendido na decisão judicial.
  2. Conferir os dados pessoais constante do documento recebido com os dados do SIAPEN e SIGO. Havendo inconsistência comunicar ao cartório do fórum da decisão. Dados a serem conferidos:
    - 2.1 Nome
    - 2.2 Nome da mãe
    - 2.3 CPF
    - 2.4 Local da prisão
  3. Acessar o BNMP e verificar se há mandado de prisão em aberto, mandados de internação ou guia de recolhimento provisório ou definitivo e mandado de monitoração eletrônica.
  4. Acessar o sistema SEEU e verificar se o beneficiado está cumprindo pena em alguma unidade federativa.
  5. Acessar o sistema da justiça estadual (Esaj/MS) e nos processos relativos à justiça criminal e de família (pensão alimentícia), verificar se há mandados de prisão, decisões condenatórias ou guia de recolhimento provisória ou definitiva.
- Obs: Os passos 4 e 5 são complementares ao passo 3, pois desde 2021 é obrigatório a expedição e armazenamento dos dados referente à imposição de penalidade aos indivíduos e movimentação de custodiados no sistema do Banco Nacional de Medidas Penais e Prisão.

6. Constatado mandado de prisão, guia de recolhimento (definitiva ou provisória) ou mandado de internação em regime fechado, deve-se informar o impedimento no documento liberatório e encaminhar junto com o documento impeditivo à unidade penal para providencias.

7. Constatado mandado de prisão, guia de recolhimento (definitiva ou provisória) de penas em regime semiaberto, deve-se declarar o impedimento no documento liberatório e em seguida liberar a decisão judicial para que a unidade penal possa encaminhá-lo ao regime adequado para dar continuidade ao cumprimento da pena.

8. Havendo medida protetiva com mandado de monitoração eletrônica o indivíduo deve ser encaminhado para instalação da tornozeleira eletrônica - exceto se o réu permanecer em regime fechado.

## DIAGRAMA DO SUBPROCESSO



# RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E DATA

---

T



## REFERÊNCIAS

ABPMP. Guia para o gerenciamento de processos de negócio: corpo comum de conhecimento (BPM CBOK). v. 3. Association of Business Process Management Professionals, 2013.

AGEPEN. Central de Alvarás. Disponível em: <https://www.agepen.ms.gov.br/central-de-alvaras/>. Acesso em: 23 nov. 2024.

ALBUQUERQUE, João Porto de. Flexibilidade e modelagem de processos de negócio: uma relação multidimensional. *Revista de Administração de Empresas*, v. 52, p. 313–329, 2012.

COSTA NETO, Sérgio Sabino da. A implementação dos sistemas eletrônicos na justiça brasileira. 2024. Monografia (Trabalho de Curso II em Direito) – Escola de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás), Goiânia, 2024.

DA COSTA SILVA, Aline. Classificação metodológica das pesquisas científicas. In: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISAS E PRÁTICAS EM EDUCAÇÃO. Anais [...]. 2024. p. 1–6.

DAL SANTO, Luiz Phelipe. Cumprindo pena no Brasil: encarceramento em massa e prisão-depósito. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 151, p. 291–315, 2019.

DE OLIVEIRA, Kamila Pagel; DE PAULA, Ana Paula Paes. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 19, n. 64, 2014.

DE OLIVEIRA, Mayara Nascimento et al. Modelagem de processos na administração pública: uma revisão sistemática integrativa com olhar internacional. *Research, Society and Development*, v. 11, n. 7, p. e17811729786, 2022.

DE PAULA, Mariana Chiarello et al. A história do sistema carcerário e as possíveis causas da crise atual no Brasil. In: 7º Congresso Paranaense de Assistentes Sociais, 2019, Ponta Grossa. Anais... Ponta Grossa: Conselho Regional de Serviço Social do Paraná (CRESS-PR), 2019.

VEIGA, Fernanda Costa. MAPEAMENTO DE PROCESSOS: um estudo de caso na Seção de Pagamento de Pessoal do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão. 2023.

VILLELA, Cristiane da Silva Santos. Mapeamento de processos como ferramenta de reestruturação e aprendizado organizacional. 2000. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

# Protocolo de recebimento do produto técnico-tecnológico

---

À

Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário de Mato Grosso do Sul  
Central Estadual de Alvarás

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado “MAPEAMENTO DE PROCESSOS DA CENTRAL ESTADUAL DE ALVARÁS DA AGÊNCIA ESTADUAL DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DE MATO GROSSO DO SUL”, de autoria da mestranda Edilena da Rocha.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de um “Relatório técnico conclusivo” consistente em: Texto elaborado de maneira concisa, contendo informações sobre o projeto/atividade realizado, desde seu planejamento até as conclusões. Indica em seu conteúdo a relevância dos resultados e conclusão em termos de impacto social e/ou econômico e a aplicação do conhecimento produzido, consoante o EIXO 1 – Produtos e Processos, admitidas pela Capes para a área 27 e seu propósito é “Desenvolver procedimentos operacionais padrão (POPs) para os processos da Central Estadual de Alvarás de Mato Grosso do Sul”

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço “[profiap.propp@ufms.br](mailto:profiap.propp@ufms.br)”

Campo Grande, MS 22 de dezembro de 2025

Registro de recebimento

---

Assinatura, nome e cargo (detalhado) do recebedor

**Discente:** Mestranda Edilena da Rocha Lima.

**Orientador:** Prof. Dr. Jeovan de Carvalho Figueiredo.

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

22 de dezembro de 2025