MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
4 ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	**TCE/009387/2017**
ÓRGÃO JULGADOR:	TRIBUNAL PLENO
RELATOR:	CONS. Pedro Henrique Lino de Souza
NATUREZA:	AUDITORIA
RESPONSÁVEIS/PARTES	NESTOR DUARTE GUIMARÃES NETO E OUTROS
ORIGEM:	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA E RESSOCIALIZAÇÃO - SEAP
VINCULAÇÃO:	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA E RESSOCIALIZAÇÃO - SEAP

PARECER N° 000263/2018

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Auditoria Operacional Coordenada**, realizada pela Sétima Coordenadoria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia – 7ª CCE, **no Sistema Prisional do Estado da Bahia**, sob a responsabilidade da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização - SEAP, abrangendo, ainda, a articulação e atuação da Secretaria de Segurança Pública - SSP, do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia - TJ/BA, da Defensoria Pública do Estado da Bahia - DPE/BA e do Ministério Público do Estado da Bahia - MPE/BA no âmbito desse Sistema, no período de 01/02/2017 a 23/08/2017. A Auditoria Coordenada teve como objetivo geral "a*presentar um* ***diagnóstico nacional para avaliar as estratégias do Estado para prevenir e conter rebeliões no sistema prisional e avaliar a estrutura de gestão do sistema***", **abrangendo o período compreendido entre 01/01/2012 e 31/03/2017.**

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: KXMTC2NJMW

A Auditoria Coordenada foi dividida em duas etapas. A presente etapa originou o Produto 1, e objetivou "***avaliar a estrutura interna da SEAP, os sistemas estaduais de acompanhamento da execução das penas****, da prisão cautelar e da medida de segurança no âmbito de todos os atores envolvidos no sistema prisional, a* ***observância de alguns preceitos da Lei de Execução Penal nas unidades carcerárias****, em especial quanto à* ***alocação de presos nos estabelecimentos penais****, a* ***assistência jurídica integral e gratuita*** *prestada pela Defensoria Pública aos presos e familiares sem recursos financeiros para constituir advogado e o* ***custo mensal dos presos*** *que compõem a população carcerária do estado da Bahia*".

Às fls. Ref.1953496, a 7ª CCE identificou diversas irregularidades.

Foram devidamente notificados os Srs. Ediene Santos Lousado (Ministério Público do Estado da Bahia - MPE), Clériston Cavalcante de Macêdo (Defensoria Pública do Estado da Bahia - DPE), Maria do Socorro Barreto Santiago (Tribunal de Justiça do Estado da Bahia – TJ), Maurício Teles Barbosa (Secretaria de Segurança Pública – SSP) e Nestor Duarte Guimarães Neto (SEAP) (fls. Ref.1982726, Ref.1982727, Ref.1982730, Ref.1982260 e Ref.1982262). Os gestores não apresentaram esclarecimentos.

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas – MPC.

É o que cumpre relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Ao proceder ao exame auditorial, a 7ª CCE constatou a ocorrência de diversas irregularidades que ensejaram recomendações aos gestores (fls. Ref.1953496-63/Ref.1953496-67):

2.1 SISTEMA INFORMATIZADO PARA ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DAS PENAS E SUA CONFORMIDADE COM O PREVISTO NA LEI Nº 12.714/2012

• Inexistência de sistema estadual de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança (item 2.1.1 do Relatório de Auditoria).

Recomendações:

Ao Governo do Estado:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: KXMTC2NJMW

• Instituir comitê com representantes da SEAP, SSP, TJ, MPE e DPE para viabilizar o atendimento à Lei Federal nº 12.714/2012.

Determinações:

Ao Governo do Estado, à SEAP, à SSP e ao TJ-BA:

• Estabelecer, conjuntamente, sob a coordenação do comitê instituído na recomendação anterior, ações para implementação de sistema informatizado estadual, definindo responsáveis e prazos, que possibilitem:

a) à autoridade policial o lançamento dos dados ou informações na forma do inc. I do art. 3° da Lei Federal nº 12.714/2012;
b) ao magistrado o lançamento dos dados ou informações na forma do inc. II do art. 3° da Lei Federal nº 12.714/2012;
c) ao diretor do estabelecimento prisional o lançamento dos dados ou informações na forma do inc. III do art. 3° da Lei Federal nº 12.714/2012;
d) ao diretor da unidade de internação o lançamento dos dados ou informações na forma do inc. IV do art. 3° da Lei Federal nº 12.714/2012;

Caso os atores enumerados no art. 3° da Lei Federal nº 12.714/2012 optem por utilizar sistemas informatizados próprios, que contenham os dados e informações especificados no art. 2° da Lei Federal nº 12.714/2012, estabelecer, conjuntamente, ações para a implementação da interoperabilidade desses sistemas, definindo responsáveis e prazos.

Caso os atores enumerados no art. 3° da Lei Federal nº 12.714/2012 optem por utilizar os sistemas nacionais (SISDEPEN/DEPEN e o SEEU/CNJ), normatizar o uso destes sistemas em nível estadual; estabelecer, conjuntamente, ações para a implementação dos mesmos, definindo responsáveis e prazos; e articular-se com o DEPEN e o CNJ, com vistas a buscar a interoperabilidade entre os dois sistemas.

2.2 ALOCAÇÃO DE PRESOS NOS ESTABELECIMENTOS PENAIS E OBSERVÂNCIA À LEI DE EXECUÇÃO PENAL (LEP)

• Não constituição de Comissão Técnica de Classificação nas unidades prisionais do estado da Bahia (Item 2.2.1 do Relatório de Auditoria);
• Inexistência de segregação dos presos em relação ao tipo de acusação/crime cometido (Item 2.2.2 do Relatório de Auditoria);
• Alocação de presos em tipo de estabelecimento penal de finalidade diversa ao

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: KXMTC2NJMW

que foi previsto na LEP (Item 2.2.3 do Relatório de Auditoria);

• Alocação de presos de regimes distintos (fechado, semiaberto e aberto), inclusive presos provisórios, num mesmo pavilhão/módulo de vivência em conjuntos penais (Item 2.2.4 do Relatório de Auditoria);

• Deficit de vagas no sistema prisional (Item 2.2.5 do Relatório de Auditoria).

Recomendações:

Ao Governo do Estado e à SEAP:

• Adotar as providências necessárias para colocar em funcionamento dois pavilhões e o minipresídio do Conjunto Penal de Feira de Santana;

• Construir novas unidades prisionais, especialmente cadeias públicas/presídios, com arquitetura compatível com os critérios de segregação previstos nos arts. 84 e 103 da LEP.

À SEAP:

• Definir o número de vagas disponíveis para cada regime nos conjuntos penais em funcionamento, inclusive para presos provisórios, para gerenciar o deficit de vagas de cada um deles;

• Observar os critérios da Lei de Execução Penal quanto aos padrões arquitetônicos quando da construção de novos conjuntos penais, inclusive para alocar devidamente o público feminino;

• Estabelecer o número de vagas de cada regime, inclusive de presos provisórios, nas unidades que ainda não entraram em funcionamento (Conjunto Penal de Brumado e de Irecê), observando o deficit de vagas atual de presos provisórios e de presos de cada regime;

• Realizar diagnóstico e definir o quantitativo de vagas disponíveis e necessárias, por regime, no âmbito do sistema prisional, observando o estabelecido na Lei de Execução Penal, na Resolução nº 09/2011 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) - Diretrizes Básicas para arquitetura penal e no Estatuto Penitenciário do estado da Bahia para os tipos de estabelecimentos penais.

2.3 CUSTO MENSAL DO PRESO

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: KXMTC2NJMW

• Desconhecimento por parte do estado do custo mensal do preso por estabelecimento penal (Item 2.3.1 do Relatório de Auditoria);

• Não observância da exigência de envio ao DEPEN de planilha de custo mensal do preso por estabelecimento penal (Item 2.3.2 do Relatório de Auditoria);

• Deficiência de atuação das Comissões de Acompanhamento e Fiscalização de Contratos de Cogestão e de Acompanhamento de Contrato de Fornecimento de Refeições (Item 2.3.3 do Relatório de Auditoria);

Recomendações:

À SEAP:

• Estruturar as Comissões de Fiscalização com quantitativo de pessoal satisfatório às suas atribuições;

• Realizar avaliação trimestral do custo mensal do preso em relação ao comportamento das despesas, identificando possíveis discrepâncias e incompatibilidades quanto ao serviço ofertado, de forma a garantir a econômica e eficiente aplicação dos recursos.

Determinações:

Ao Governo do Estado e à SEAP:

• Implementar estrutura que permita a apuração do custo mensal dos presos de forma detalhada, por unidade prisional, segregando as despesas correntes dos investimentos, e adotando os parâmetros previstos na Resolução nº 06/2012, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP).

À SEAP:

• Elaborar e encaminhar mensalmente ao DEPEN a planilha de custo do preso, por estabelecimento penal, de acordo com o estabelecido na Resolução nº 6/2012- CNPCP.

2.4 ESTRUTURA DA SEAP PARA MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E GERENCIAMENTO DE RISCOS NO SISTEMA PRISIONAL

• Deficiência da estrutura da SEAP para monitorar e avaliar as condições de

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: KXMTC2NJMW

funcionamento das unidades prisionais e gerenciar riscos no sistema prisional (Item 2.4.1 do Relatório de Auditoria).

Recomendações:

À SEAP:

• Estruturar a Coordenação de Monitoramento e Avaliação do Sistema Prisional e provê-la de recursos humanos, materiais e financeiros necessários ao pleno exercício das competências estabelecidas em todos os incisos do artigo 11 do seu Regimento Interno, sejam elas relacionadas à produção de informações e emissão de relatórios sobre a realidade em que operam os estabelecimentos penais, sejam aquelas relativas à inteligência.

Determinações:

Ao Conselho de Operações do Sistema Prisional (CONSIP):

• Aprovar o regimento interno do CONSIP;

• Dar cumprimento às atribuições fixadas no art. 5º do Regimento Interno da SEAP.

2.5 ASSISTÊNCIA DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA (DPE/BA) DENTRO E FORA DOS ESTABELECIMENTOS PENAIS

• Carência de defensores públicos para atuação nas áreas criminal e de execução penal (Item 2.5.1 do Relatório de Auditoria);

• Inexistência de controles relativos aos defensores dativos que prestam assistência jurídica aos presos e seus familiares (Item 2.5.2 do Relatório de Auditoria);

Recomendações:

Ao Governo do Estado:

• Prover a DPE/BA com recursos orçamentários e financeiros, como preconiza o art. 16, § 1o da LEP, para viabilizar o adequado exercício de suas funções dentro e fora dos estabelecimentos penais, nos termos do artigo 98 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Federal, incluído pela

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: KXMTC2NJMW

Emenda Constitucional nº 80/2014;

• Apresentar o montante das despesas pagas pelo estado, no período de 2016 até o exercício em curso, segregando por exercício e comarca, decorrentes da nomeação de defensores dativos para prestação de assistência jurídica aos presos e seus familiares, sem recursos financeiros para constituir advogados;

• Proceder ao estudo do custo x benefício das despesas pagas pelo estado e/ou passivo judicial (precatórios) decorrentes das nomeações de defensores dativos para prestação de assistência jurídica aos presos e seus familiares, em detrimento da interiorização da DPE/BA.

À SEAP:

• Desenvolver e implementar mecanismos que permitam o controle do tipo de assistência jurídica (advogado contratado pelo preso, oferecido pela cogestão, defensor público ou defensor dativo) prestada aos custodiados nos estabelecimentos penais;

• Instituir controles capazes de identificar, tempestivamente, os presos desassistidos que necessitam de atendimento da Defensoria no curso do processo de execução penal.

Ao TJ/BA:

• Levantar o quantitativo de defensores dativos nomeados por juízes, no período de 2016 até o exercício em curso, segregando por exercício e comarca, para prestação de assistência jurídica gratuita aos presos e seus familiares, sem recursos financeiros para constituir advogados;

• Implementar rotinas e procedimentos que permitam o controle e transparência das nomeações de defensores dativos, para prestação de assistência jurídica aos presos e seus familiares, com vistas a suprir ausência de defensores públicos.

À DPE/BA:

• Realizar diagnóstico da necessidade de recursos humanos da DPE/BA, defensores públicos e cargos administrativos, nas áreas criminal e de execução penal, para atendimento aos presos e seus familiares, dentro e fora dos estabelecimentos penais, principalmente nas comarcas onde não há atuação da Defensoria Pública;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: KXMTC2NJMW

• Quando do provimento das vagas existentes do cargo de defensor público, priorizar o atendimento às regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional, nos termos do artigo 98 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 80/2014.

Ao final, sugeriu que a Corte de Contas determine ao Governo do Estado, à SEAP, à SSP, ao TJ/BA, à DPE/BA e ao MPE/BA o **encaminhamento, no prazo de 60 (sessenta) dias, de Plano de Ação conjunto, contemplando ações a realizar, responsáveis e prazos para atendimento às determinações e recomendações do Tribunal, sob pena de aplicação de multa.**

Sugeriu, ainda, a **aplicação de multa pela limitação de escopo** em virtude do não encaminhamento de informações relativas ao quadro de recursos humanos da Coordenação de Monitoramento e Avaliação do Sistema Prisional.

Cumpre-nos tecer alguns comentários acerca das irregularidades destacadas no Relatório de Auditoria:

a) Limitação de Escopo (Item 1.6 do Relatório de Auditoria):

A 7ª CCE consignou que a SEAP enviou dados incompletos em resposta à Solicitação da Auditoria, na medida em que não informou devidamente sobre o quadro de recursos humanos da Coordenação de Monitoramento e Avaliação do Sistema Prisional, mesmo após reiteração da Unidade Técnica.

Sabe-se que a limitação ao amplo acesso a documentos e informações consideradas imprescindíveis para embasar trabalhos auditoriais e de inspeção consiste em irregularidade grave que enseja a aplicação de multa ao jurisdicionado, com fulcro no art. 35, V e VI, da Lei Complementar Estadual n. 05/91, uma vez que este cerceamento obstrui a própria atribuição fiscalizatória do Tribunal de Contas e impede a formação do convencimento motivado a respeito de determinado fato analisado.

Com efeito, a omissão/morosidade quanto ao dever de fornecer informações e documentos ao Tribunal de Contas **restringe o exercício da sua função preventiva e corretiva**, por meio do detalhamento das irregularidades e da indicação dos mecanismos de controle capazes de evitar reincidências e hábeis a proporcionar maior eficiência na realização de

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: KXMTC2NJMW

determinada política pública.

A sonegação de informações solicitadas pelo Tribunal de Contas é, portanto, limitadora da própria atribuição do Órgão que, em face do art. 70 da Constituição Federal, tem o dever de zelar pela fiscalização das despesas realizadas com pessoal das Secretarias, Órgãos e Entidades que integram o Poder Executivo Estadual.

In casu, a limitação de acesso a informações solicitadas pela Coordenadoria competente comprometeu os trabalhos auditoriais e impossibilitou, de acordo com a Auditoria, "*verificar, por completo, a menção feita em entrevista com representantes da SEAP, de que os cargos em comissão, que o regimento destina à referida Coordenação, não estão sendo ocupados por integrantes de seu quadro. Ademais, não foi possível a confirmação quanto ao efetivo atual da Coordenação de Monitoramento e Avaliação do Sistema Prisional*", o que **caracteriza obstrução à função fiscalizatória do Tribunal de Contas, impondo-se a aplicação da medida sancionatória do art. 35, V e VI, aos gestores responsáveis.**

b) SISTEMA INFORMATIZADO PARA ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DAS PENAS E SUA CONFORMIDADE COM O PREVISTO NA LEI Nº 12.714/2012: *Inexistência de sistema estadual de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança* (Item 2.1.1 do Relatório de Auditoria):

Observou-se que não foi implementado, ainda, no Estado da Bahia, um sistema integrado de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança, conforme determinado pela Lei Federal n. 12.714/2012.

Foi noticiada a existência de sistemas distintos para cada Unidade prisional, que não se intercomunicam e tampouco atendem aos requisitos mínimos de funcionalidade dispostos na legislação, segundo informam os próprios entes auditados.

Não obstante esteja em fase de implementação no Estado o Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional - SISDEPEN que, segundo informa o responsável pelo TJ/BA, "*tende a apresentar melhores resultados*" por se tratar de uma ferramenta mais completa, **este sistema não atende plenamente às exigências legais**, haja vista que, conforme assevera a Unidade Técnica, "*ainda não disponibiliza 'campos' onde possam ser inseridos os dados de responsabilidade do diretor da unidade prisional, elencados no art. 3º da Lei Federal n. 12.714/2012. Ademais, o SISDEPEN não está integrado com os sistemas utilizados pelo judiciário para que possa se configurar como um sistema de acompanhamento da execução das penas, da*

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: KXMTC2NJMW

prisão cautelar e da medida de segurança".

A mora na implantação do sistema integrado demonstra falha/deficiência na iniciativa dos diversos órgãos e poderes do Estado na concretização das práticas necessárias ao aprimoramento do sistema prisional baiano, tendo em vista que já decorreram mais de 04 (quatro) anos da entrada em vigor da referida Lei.

A falta de um instrumento informatizado que possibilite a análise conjunta dos dados relacionados ao acompanhamento da execução das penas, de prisões cautelares e de medidas de segurança, traz evidente impacto negativo não apenas aos detentos, tendo em vista o risco de ocorrência de erros na mensuração da pena, como também ao erário, já que um preso detido por mais tempo que o necessário gera dispêndios relacionados à sua manutenção na Unidade prisional, além de contribuir para a superlotação carcerária, um grave e notório problema dos presídios estaduais.

c) ALOCAÇÃO DE PRESOS NOS ESTABELECIMENTOS PENAIS E OBSERVÂNCIA À LEI DE EXECUÇÃO PENAL (LEP): ***Não constituição de Comissão Técnica de Classificação nas unidades prisionais do estado da Bahia; Inexistência de segregação dos presos em relação ao tipo de acusação/crime cometido; Alocação de presos em tipo de estabelecimento penal de finalidade diversa ao que foi previsto na LEP; Alocação de presos de regimes distintos (fechado, semiaberto e aberto), inclusive presos provisórios, num mesmo pavilhão/módulo de vivência em conjuntos penais*** **e** ***Deficit de vagas no sistema prisional*** **(Itens 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4 e 2.2.5 do Relatório de Auditoria):**

A Auditoria constatou a ausência de constituição de uma Comissão Técnica de Classificação **(Item 2.2.1 do Relatório de Auditoria)**, conforme determinado no art. 6° da Lei de Execução Penal (Lei Federal n. 7.210/1984), dispositivo que atribui a esta Comissão a elaboração do "*programa individualizador da pena privativa de liberdade adequada ao condenado ou preso provisório*".

Esta omissão afronta o art. 5° do mesmo diploma legal, que prevê que "*os condenados serão classificados, segundo os seus antecedentes e personalidade, para orientar a individualização da execução penal*"; os artigos 25 e 26 do Estatuto Penitenciário do Estado da Bahia (Decreto n. 12.247/2010), além do princípio constitucional esculpido no art. 5º, XLVI, da Constituição Federal, que garante a individualização da pena.

A inviabilidade de assegurar-se a individualização da pena em face da ausência do

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: KXMTC2NJMW

Programa Individualizador de competência da Comissão Técnica de Classificação, aliada a uma realidade de presídios superlotados, traz por consequência a uniformização das punições e a impossibilidade de ofertar melhores alternativas para recuperação e reinserção social dos sentenciados, em ofensa aos direitos e garantias individuais da pessoa humana.

Inserido, ainda, no contexto da alocação de presos nos presídios estaduais, a Unidade Técnica identificou os achados a seguir:

- Inexistência de segregação dos presos em relação ao tipo de acusação/crime cometido (Item 2.2.2 do Relatório de Auditoria);
- Alocação de presos em tipo de estabelecimento penal de finalidade diversa ao que foi previsto na LEP (Item 2.2.3 do Relatório de Auditoria);
- Alocação de presos de regimes distintos (fechado, semiaberto e aberto), inclusive presos provisórios, num mesmo pavilhão/módulo de vivência em conjuntos penais e Deficit de vagas no sistema prisional (Item 2.2.4 do Relatório de Auditoria).

Foram descritas, no Relatório de Auditoria, outras situações irregulares, como: 42% do total dos detidos da Colônia Penal de Simões Filho, estabelecimento voltado ao cumprimento de pena em regime semiaberto, são presos provisórios; violação do cumprimento do regime semiaberto no Conjunto Penal de Lauro de Freitas, haja vista que os presos não trabalham ou estudam fora do estabelecimento prisional (Tabela 01 do Relatório de Auditoria); a única casa de albergado do Estado, que deveria abrigar somente condenados ao regime aberto, é utilizada para abrigar condenados no regime semiaberto.

A falta de separação dos detidos conforme o tipo de acusação ou crime cometido viola o art. 84 da Lei de Execução Penal (Lei Federal n. 7.210/1984), recentemente alterada pela Lei n. 13.167/2015, enquanto que a alocação do preso em estabelecimento penal inadequado ao tipo de pena a que o detento foi condenado afronta o art. 87 desta Lei. Já a alocação de presos de regimes distintos num mesmo pavilhão ou módulo contraria o art. 82 do mesmo diploma legal.

É cediço que um dos objetivos da aplicação da pena é possibilitar a ressocialização do condenado para sua posterior reintegração à coletividade. As irregularidades noticiadas, no entanto, prejudicam o objetivo de reintegração social dos presos e submete a sociedade a uma situação de risco, na medida em que presos condenados pela prática de delitos de menor potencial ofensivo ou de menor periculosidade são forçados a conviver com condenados por crimes mais graves, o que favorece o aumento da criminalidade.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: KXMTC2NJMW

Tais ilegalidades têm origem na superlotação dos estabelecimentos, derivada da falta de vagas no sistema prisional **(Item 2.2.4 do Relatório de Auditoria),** conforme informado pelos próprios responsáveis pela SEAP.

Foi informado pela SEAP que, em fevereiro de 2017, havia 10.870 (dez mil, oitocentos e setenta) vagas no sistema penitenciário estadual, das quais 364 (trezentas e sessenta e quatro) encontravam-se indisponíveis, para acolher um total de 13.591 (treze mil, quinhentos e noventa e um) presos. Este somatório de presos, no entanto, não incluiu os detentos custodiados nas delegacias, que, se considerados, alcança o montante de 16.365 (dezesseis mil, trezentos e sessenta e cinco) presos, **aumentando assim o deficit de vagas no sistema para 55,8%**. A situação é tão alarmante que alguns estabelecimentos operam com mais de 200% acima da sua capacidade (Tabela 04 do Relatório de Auditoria).

Apontou-se, ademais, que a Unidade Especial Disciplinar, o Conjunto Penal de Serrinha e o Conjunto Penal de Vitória da Conquista abrigam menos presos que a sua capacidade total, o que evidencia a **deficiência na gestão do sistema**, uma vez que **652 (seiscentas e cinquenta e duas) vagas encontram-se ociosas (Tabela 05 do Relatório de Auditoria)**.

Apesar de haver quatro novas Unidades Prisionais no Estado (Conjunto Penal Masculino de Salvador, Conjunto Penal de Barreiras, de Brumado e de Irecê), ainda em processo de instalação para seu pleno funcionamento, a soma das novas vagas totaliza apenas 2.282 (duas mil, duzentos e oitenta e duas), o que é insuficiente para solucionar o problema da carência de vagas e da superlotação carcerária.

Essas falhas observadas demonstram a ausência de planejamento estratégico e sinérgico entre os Órgãos responsáveis e representam um empecilho significativo à mitigação da dramática situação das unidades penitenciárias do Estado.

É notório que o sistema prisional do Estado encontra-se em estado precário, decorrente da superlotação das unidades prisionais, em clara afronta ao direito à dignidade humana, consagrado no art. 1º, III, da Constituição Federal. Uma simples e rápida consulta aos diversos veículos de informação é suficiente para revelar as situações dramáticas e aviltantes pelas quais os cidadãos custodiados em conjuntos prisionais baianos vêm sendo submetidos.

O sistema carcerário estadual vem se deteriorando pela falta e/ou descontinuidade de uma política pública penitenciária que resolva com eficiência e celeridade as deficiências que vêm sendo constantemente observadas nas Auditorias Operacionais realizadas na SEAP. Em verdade,

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: KXMTC2NJMW

a situação do atual sistema prisional do Estado da Bahia demonstra como a falta de uma política penitenciária adequada permite que o Estado promova o desrespeito à integridade física e moral dos presos, transformando em letra morta todos os preceitos constitucionais e legais que garantem aos cidadãos custodiados um mínimo de dignidade.

Neste prisma, **o resultado do primoroso e minucioso exame auditorial empreendido pela 7ª Coordenadoria de Controle Externo deste Tribunal permite uma visão mais ampla e técnica dos problemas que afligem as diversas unidades prisionais do Estado, permitindo-se a identificação dos problemas mais graves e a escolha das melhores formas de atuação dos diversos Órgãos responsáveis com vistas a iniciar um trabalho estruturado e sinérgico para a melhoria da situação atual, de forma a, ao menos, amenizar esta situação que avilta a dignidade humana do preso, na medida que o submete a tratamento desumano e degradante, assim como o tolhe do exercício de direitos assegurados constitucionalmente, em afronta ao art. 5º, III, VI, VII e XLIX, da Constituição Federal, e aos artigos 24, 40 e 85 da Lei de Execuções Penais (Lei 7.210/84).**

Ademais, consigne-se que as falhas, inadequações e irregularidades identificadas pela 7ª CCE são gravosas, têm ocorrido de forma reincidente no âmbito da SEAP e decorreram de má administração dos recursos públicos disponíveis no âmbito desta Secretaria, **não tendo sido demonstrado pela SEAP os mecanismos eficazes utilizados no sentido de evitar/minorar tais irregularidades, nem dos esforços empreendidos para implementar os melhoramentos reclamados em Inspeções pretéritas.**

d) CUSTO MENSAL DO PRESO: ***Desconhecimento por parte do estado do custo mensal do preso por estabelecimento penal; Não observância da exigência de envio ao DEPEN de planilha de custo mensal do preso por estabelecimento penal; Deficiência de atuação das Comissões de Acompanhamento e Fiscalização de Contratos de Cogestão e de Acompanhamento de Contrato de Fornecimento de Refeições*** **(Itens 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3 do Relatório de Auditoria):**

Restou demonstrado durante os trabalhos de auditoria que o Estado não tem ciência do custo mensal de cada preso por estabelecimento penal **(Item 2.3.1 do Relatório de Auditoria)**. Representantes da Assessoria de Planejamento e Gestão (APG) e 10 (dez) Diretores de Unidades Prisionais admitiram, em entrevista à Unidade Técnica, "*não haver sistemática formalizada para aferição do custo mensal do preso por estabelecimento penal*", em contrariedade ao que determina a Resolução n. 06/2012 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: KXMTC2NJMW

O desconhecimento acerca dos custos mensais de cada preso engloba tanto os estabelecimentos administrados em regime de cogestão, quanto os de gestão plena, totalmente geridos pelo Estado.

Relata, ainda, a 7ª CCE:

> Nas entrevistas com 09 diretores de unidades prisionais de gestão plena, quando questionados se elaboravam algum controle de custos da Unidade, foi afirmado que não, pois possuem acesso apenas às faturas de consumo (água, luz, refeição etc) nas quais validam essas despesas. Afirmaram, também, que **não têm controle algum dos contratos firmados pela SEAP** - contratos de aluguel de equipamentos de segurança, de manutenção etc. - **e desconhecem os custos das despesas com o preso** (higiene, vestuário, roupa de cama, colchões, banho etc), **assim como não têm acesso a informações sobre as despesas de pessoal da Unidade, sobre as quais não possuem nenhuma ingerência.** (Grifou-se)

A situação fática constatada pela Auditoria em campo e as declarações dos Diretores das Unidades Prisionais acima expostas contradizem as afirmações prestadas pela SEAP de que "*os custos relativos à gestão terceirizada estão perfeitamente definidos*" e de que os titulares de cada Unidade atestam as despesas e faturas correspondentes.

Ainda no que se refere ao item sobre o conhecimento e controle dos custos mensais de cada detento por estabelecimento penal, registrou-se o descumprimento do art. 6° da Resolução n. 06/2012 do CNPCP, uma vez que o Estado não vem enviando ao Departamento Penitenciário Nacional as planilhas de custo mensal **(Item 2.3.2 do Relatório de Auditoria)**. Foi informado pela APG que "*a estrutura orçamentária definida e registrada no atual Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN), até esta data, impossibilita o levantamento de custos por estabelecimento penal*".

Os achados relacionados demonstram a lentidão do Estado na adoção das providências cabíveis para a implementação plena de um sistema de aferição dos custos do preso por estabelecimento penal, em conformidade com a sobredita Resolução n. 06/2012 do CNPCP.

Neste escopo, a falta de uma adequada apuração dos referidos custos mensais dificulta o controle estadual sobre os gastos vinculados às Unidades Prisionais e, consequentemente, prejudica a boa gestão dos recursos públicos aplicados na área.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: KXMTC2NJMW

e) ESTRUTURA DA SEAP PARA MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E GERENCIAMENTO DE RISCOS NO SISTEMA PRISIONAL: ***Deficiência da estrutura da SEAP para monitorar e avaliar as condições de funcionamento das unidades prisionais e gerenciar riscos no sistema prisional*** **(Item 2.4.1 do Relatório de Auditoria):**

A Auditoria observou que as atividades realizadas pela Coordenação de Monitoramento e Avaliação do Sistema Prisional, órgão componente da estrutura da Secretaria que detém, de acordo com o art. 11 do Regimento Interno da SEAP, atribuição para efetuar o monitoramento e a avaliação das condições operacionais das unidades prisionais e de gerenciamento de riscos no sistema prisional, se limitam à averiguação de questões relacionadas à inteligência do sistema prisional.

Em entrevista realizada com 21 (vinte e um) Diretores de Unidades Prisionais, ao serem questionados a respeito da existência de monitoramento dos serviços prestados em seus respectivos estabelecimento, *"63,16% dos Diretores afirmaram que sim, enquanto 36,84% não souberam informar. Contudo, 58,3% dos consultados respondeu que este monitoramento é realizado pelo próprio diretor da unidade, enquanto os demais afirmaram ser por juízes e promotores do MPE ou pela SEAP*", o que demonstra que **não há atuação efetiva da SEAP neste controle.**

Representantes da Coordenação de Monitoramento e Avaliação do Sistema Prisional relataram diversos obstáculos que restringem sua capacidade de efetivar o devido monitoramento, como a ausência de autonomia administrativa e financeira, a falta de recursos para custeio de despesas com diárias, a precariedade da estrutura física, a falta de preenchimento de cargos em comissão e a ausência de sistema informatizado integrado entre as unidades prisionais e demais órgãos integrantes do sistema.

Além da Coordenação de Monitoramento, o art. 5° do Regimento Interno da SEAP confere poderes, ainda, ao Conselho de Operações do Sistema Prisional (CONSIP). Apesar da declaração dos gestores de que a CONSIP já está em atuação, a Unidade Técnica informa que "***não foram verificadas evidências de alguma ação por parte do CONSIP no sentido de empreender sua responsabilidade de avaliar sistematicamente o desempenho destas unidades e interceder por medidas de correção dos desvios encontrados***".

Ademais, é importante registrar que grande parte das graves irregularidades físicas, estruturais e gerenciais constatadas nas Unidades Prisionais decorrem da ausência de um

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: KXMTC2NJMW

controle efetivo e central por parte da SEAP, capaz de integrar as informações obtidas de forma descentralizada, circunstância que dificulta a elaboração de estatísticas que orientem a tomada de decisões voltadas à melhoria do sistema prisional e à execução da política penitenciária do Estado.

f) ASSISTÊNCIA DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA (DPE/BA) DENTRO E FORA DOS ESTABELECIMENTOS PENAIS: ***Carência de defensores públicos para atuação nas áreas criminal e de execução penal*** **e** ***Inexistência de controles relativos aos defensores dativos que prestam assistência jurídica aos presos e seus familiares*** **(Itens 2.5.1 e 2.5.2 do Relatório de Auditoria):**

Apurou-se uma acentuada carência na quantidade de defensores públicos em atuação no Estado **(Item 2.5.1 do Relatório de Auditoria)**. Os dados obtidos denunciam que 89,6% das Comarcas baianas não possuem a garantia da assistência jurídica gratuita prestada por um defensor público e que, de um total de 583 (quinhentos e oitenta e três) cargos de defensor previstos na Lei Orgânica da Defensoria Pública da Bahia (Lei Complementar nº 26, de 28/06/2006), apenas 279 (duzentos e setenta e nove) encontravam-se ocupados em dezembro de 2016, o que representa um percentual de 47,86%. Cumpre ainda ressaltar que estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apuraram, em 2013, que a situação ideal seria o preenchimento de 867 (oitocentos e sessenta e sete) cargos de defensor público no Estado da Bahia.

Ademais, mesmo os cargos que estão providos não se encontram bem distribuídos pelas Comarcas. A Unidade Técnica registra que **58,1% dos defensores se concentram na Capital do Estado, enquanto diversas Comarcas não contam com nenhum (Quadro 01 do Relatório de Auditoria)**, circunstância que não atende ao prescrito pela Emenda Constitucional n. 80/2014, que determina à União, aos Estados e ao Distrito Federal que o "*número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população*" e que, até 2022, todos os entes "*deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais*".

Evidentemente, a escassez de profissionais nos quadros da Defensoria Pública baiana repercute negativamente na qualidade dos serviços prestados aos presos provisórios e condenados considerados hipossuficientes, ou seja, à grande maioria dos detentos.

A deficiência do serviço de assistência jurídica gratuita gera, entre outros efeitos, o prolongamento desnecessário da prisão dos sentenciados, os quais deixam de progredir para

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: KXMTC2NJMW

regimes mais flexíveis, devido à falta de efetiva análise do processo e de atuação profissional adequada voltada à garantia dos seus direitos. Os presos provisórios, pela mesma razão, acabam encarcerados por mais tempo que o legalmente estabelecido, o que certamente contribui para o agravamento da superlotação dos presídios baianos.

O panorama acima descrito de carência de defensores públicos ocasiona aumento na nomeação de defensores dativos pelo Estado. Tais nomeações são realizadas pelos juízes, que arbitram honorários advocatícios que serão custeados pelo erário, mediante precatórios ou Requisição de Pequeno Valor – RPV.

De acordo com a Unidade Técnica, no entanto, não há um controle efetivo de tais nomeações **(Item 2.5.2 do Relatório de Auditoria)** pelo Tribunal de Justiça – TJ/BA ou pela SEAP, tanto da quantidade de profissionais designados, quanto do valor total despendido com honorários. A Nota Técnica da DPE, encaminhada à 7ª CCE, declara:

> Trata-se de uma despesa reiterada, sistêmica e repetitiva, que ingressa na dívida do Estado ano após ano, de forma continuada e perene. Há que destacar a falta de especificação do objeto originário e exato do precatório, constando de forma genérica a ordem de pagamento de indenização de pequeno valor contra o Estado, inexistindo um controle exato do montante total gasto a título de honorários com advogados dativos. **Embora não exista o controle, são gritantes os indícios de que as despesas geradas pela falta de defensores são muito maiores do que aquelas decorrentes pelo investimento na Defensoria**.(Grifou-se)

A Tabela 08 do Relatório de Auditoria revela a diferença significativa entre os valores necessários para suprir os cargos de defensor público em cada Comarca e o montante gasto com advogados dativos, **projetando um prejuízo ao erário no montante de R$5.874.559,69 (cinco milhões, oitocentos e setenta e quatro mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e sessenta e nove centavos) ao ano**.

A nomeação de defensor dativo, realmente, acarreta gastos muitos mais elevados aos cofres públicos, notadamente porque é remunerado por ato processual praticado, enquanto que o defensor efetivo se encarrega do processo como um todo[1].

As falhas relacionadas à prestação do serviço jurídico gratuito pela Defensoria, portanto, trazem repercussões negativas à sociedade. Além dos problemas já descritos relacionados à

[1] Declaração do presidente do Colégio Nacional de Defensores Públicos-Gerais (Condege) - <https://exame.abril.com.br/brasil/como-a-falta-de-defensores-tambem-explica-a-crise-dos-presidios/>. Acesso em: 23 abr. 2019.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: KXMTC2NJMW

violação de garantias dos presos, à falta de um controle oficial por parte do Estado, principalmente no que tange às despesas provenientes do pagamento de honorários a advogados dativos, é um dos fatores responsáveis pelo gasto excessivo de recursos públicos, o que poderia ser evitado com o adequado provimento dos cargos de Defensor Público.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela **juntada da presente Auditoria ao Processo de Prestação de Contas da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização - SEAP referente ao exercício de 2017**, pugnando para que o TCE continue a fiscalizar e acompanhar **os sistemas estaduais de acompanhamento da execução das penas**, da prisão cautelar e da medida de segurança no âmbito da SEAP, a **observância dos preceitos da Lei de Execução Penal nas unidades carcerárias**, **em especial** quanto à **alocação de presos nos estabelecimentos penais** e o **custo mensal dos presos** que compõem a população carcerária do Estado da Bahia, o **processo de aquisição de solução de monitoração eletrônica**, bem como **aspectos relacionados à governança do sistema prisional (Auditoria TCE/009397/2017)**, e para que **acompanhe as medidas adotadas pelo Governo do Estado, SEAP, SSP, TJ/BA, DPE/BA e MPE/BA para corrigir as irregularidades destacadas no Relatório de Auditoria**.

Sugere a **aplicação de multa** ao **Sr. Nestor Duarte Guimarães Neto**, responsável pela SEAP, em razão da **limitação ao amplo acesso a documentos e informações consideradas imprescindíveis para embasar trabalhos auditoriais**, considerando que deixou de informar adequadamente sobre o quadro de recursos humanos da Coordenação de Monitoramento e Avaliação do Sistema Prisional, mesmo após reiteração da Unidade Técnica, o que consiste em irregularidade grave de **obstrução à função fiscalizatória do Tribunal de Contas**, com fulcro no art. 35, V e VI, da Lei Complementar Estadual n. 05/91.

Sugere a expedição de **determinação** aos atuais gestores da SEAP, SSP, TJ/BA, DPE/BA e MPE/BA, para que adotem as medidas administrativas necessárias para a correção das falhas e deficiências apontadas no Relatório auditorial, notadamente as expressas nas recomendações sugeridas pela Unidade Técnica deste E. Tribunal, elencadas às fls. Ref.1953496-63/Ref.1953496-67 dos autos, as quais este Órgão Ministerial acolhe em seu inteiro teor.

Sugere, ainda, seja **estabelecido prazo** por este Tribunal de Contas para a

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: KXMTC2NJMW

apresentação, pelo Governo do Estado, SEAP, SSP, TJ/BA, DPE/BA e MPE/BA de **Plano de Ação conjunto**, em que seja previsto cronograma exequível de implementação das recomendações/determinações sugeridas pela Unidade Técnica, individualizando os respectivos responsáveis por cada tarefa/atividade.

É o parecer.

Salvador, 03 de maio de 2018.

ERIKA DE OLIVEIRA ALMEIDA
Procuradora do Ministério Público de Contas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: KXMTC2NJMW

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Erika de Oliveira Almeida
Procurador do Ministério Público - Assinado em 03/05/2018

Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: KXMTC2NJMW