TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA – TCE/BA
7ª COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
GERÊNCIA DE AUDITORIA 7A

RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL COORDENADA
SISTEMA PRISONAL DO ESTADO DA BAHIA
2ª ETAPA (PRODUTO 2)

RELATOR: Conselheiro Pedro Henrique Lino de Souza

DEZEMBRO/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: UWNTC5NJC4

RESUMO

O TCE-BA, em resposta ao Aviso Circular nº 01-GP/TCU, aderiu à auditoria coordenada no sistema prisional dos entes federativos. O projeto de Auditoria, sob a coordenação do TCU, conta com a participação de 23 Tribunais de Contas de Estados, Distrito Federal e Municípios. Por meio do Aviso Circular nº 04-GP/TCU, de 18 de maio de 2017, o TCU esclareceu que a adesão se refere ao grupo 1, que engloba dois produtos: o produto 1, executado por essa Coordenadoria sob a Ordem de Serviço nº 060/2017 e o produto 2, relativo ao presente relatório.

No âmbito da auditoria coordenada foram realizados, no Instituto Serzedello Corrêa (ISC)/TCU, em Brasília, o *workshop* para planejamento da 1ª etapa da auditoria (produto 1), entre os dias 06 e 08 de março de 2017, e, entre os dias 31/07 a 04/08/2017, o *workshop* para apresentação dos resultados, consolidação dos encaminhamentos comuns aos achados do produto 1 e planejamento dos trabalhos previstos para a 2ª etapa (produto 2).

Assim, o presente trabalho teve por objeto o 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 escopo do produto 2, a auditoria coordenada buscou avaliar a aplicação dos recursos decorrentes de repasses na modalidade fundo a fundo, do FUNPEN nacional aos fundos estaduais, para Construção/Ampliação de Vagas em estabelecimentos penais e para aquisição de solução de monitoração eletrônica (implementação de serviços de monitoração eletrônica de pessoas), bem como aspectos relacionados à governança do sistema prisional.

Tendo em vista que o repasse de recursos do FUNPEN/DEPEN para o estado da Bahia só foi efetivado em 23/10/2017, não houve objeto de análise para esta questão de auditoria. Dessa maneira, os achados referem-se ao atraso na implementação de solução de monitoração eletrônica de pessoas pelo estado da Bahia e a aspectos da Governança do sistema prisional.

A fim de contribuir para o melhor desempenho dos órgãos e entidades avaliados, foram propostas diversas recomendações dirigidas ao Governo do Estado, à SEAP, à Secretaria de Segurança Pública (SSP), ao Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJ/BA) e à Defensoria Pública do Estado da Bahia (DPE/BA). Espera-se que a implementação dessas recomendações contribua para o aperfeiçoamento do sistema prisional do estado da Bahia.

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: UWNTC5NJC4

SUMÁRIO

RESUMO 2
I. INTRODUÇÃO 4
1.1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO 4
1.2 INFORMAÇÕES SOBRE O AUDITADO 4
1.2.1 Finalidade e Competência 5
1.3 IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO AUDITADO 6
1.3.1 Contextualização e o problema de auditoria 6
1.4 OBJETIVO E ESCOPO DA AUDITORIA 8
1.5 METODOLOGIA E FONTES DE CRITÉRIO 10
1.6 LIMITAÇÃO DE ESCOPO 12
II. RESULTADO DA AUDITORIA 12
2.1 MONITORAÇÃO ELETRÔNICA 12
2.1.1 Atraso na implementação de solução de monitoração eletrônica de pessoas pelo estado da Bahia 12
2.2 GOVERNANÇA DO SISTEMA PRISIONAL 18
2.2.1 Deficiência de Governança do sistema prisional 18
2.2.1.1 Ausência de institucionalização de política pública estadual para o sistema prisional 18
2.2.1.2 Deficiência na articulação entre os órgãos que atuam no sistema prisional e morosidade na resolução dos problemas 19
2.2.1.3 Ausência de informações sistematizadas, de plano de ação e de mecanismos de monitoramento e avaliação do sistema prisional 23
III PRONUNCIAMENTO DO GESTOR 28
IV CONCLUSÃO 28
LISTA DE TABELAS 33
LISTA DE SIGLAS 34

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: UWNTC5NJC4

I INTRODUÇÃO

1.1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO

Natureza:	Auditoria Operacional
Objeto Auditado:	Sistema prisional do estado da Bahia
Conselheiro Supervisor:	Pedro Henrique Lino de Souza
Ordem de Serviço:	134/2017
Período abrangido pela auditoria:	01/01/2012 a 31/10/2017
Período de realização dos exames:	04/09/2017 a 14/11/2017

1.2 INFORMAÇÕES SOBRE O AUDITADO

Denominação: **Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP)**
Endereço: 4ª Avenida, nº 400 CAB, CEP: 41.745-002 Salvador Ba
Telefone: (71) 3118-7300
Titular: **NESTOR DUARTE GUIMARÃES NETO**
Período: A partir de 06/05/2011

Denominação: **Secretaria de Segurança Pública (SSP)**
Endereço: 4ª Avenida, nº 430, Centro Administrativo da Bahia CEP 41.745-02 Salvador-Bahia
Telefone: (71) 3115-1800
Titular: **MAURÍCIO TELES BARBOSA**
Período: A partir de 18/01/2011

Denominação: **Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJ)**
Endereço: 5ª Av. do CAB, Nº 560, CEP 41745-971 Salvador-Bahia
Telefone: (71) 3372-1581
Titular: **MARIA DO SOCORRO BARRETO SANTIAGO**
Período: 01/02/2016 a 31/01/2018

Denominação: **Defensoria Pública do Estado da Bahia (DPE)**
Endereço: Avenida Ulisses Guimarães, nº 3.386, Edf. MultiCab Empresarial, Sussuarana, CEP 41.219- 400 Salvador-Bahia
Telefone: (71) 3117-9118
Titular: **CLÉRISTON CAVALCANTE DE MACÊDO**
Período: A partir de 01/03/2015

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: UWNTC5NJC4

Denominação: **Ministério Público do Estado da Bahia (MPE)**
Endereço: 5ª Avenida do CAB, n° 750, CEP: 41.745-004 Salvador -BA
Telefone: (71) 3103-0353
Titular: **EDIENE SANTOS LOUSADO**
Período: A partir de 11/03/2016

1.2.1 Finalidade e Competência

A Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP), criada por meio da Lei nº 12.212, de 04/05/2011, tem por finalidade formular políticas de ações penais e de ressocialização de sentenciados, bem como de planejar, coordenar e executar, em harmonia com o Poder Judiciário, os serviços penais do estado. Conforme o regimento interno em vigência, aprovado pelo Decreto Estadual nº 16.457, de 09/12/2015, a SEAP possui as seguintes atribuições:

- Gerir o Sistema Penitenciário do Estado;
- Formular políticas e diretrizes para a administração do Sistema Prisional do Estado;
- Planejar, coordenar, executar, supervisionar, controlar e avaliar as atividades relacionadas à custódia e ressocialização de internos do Sistema Prisional do Estado e o acompanhamento de egressos;
- Viabilizar o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento de penas privativas de liberdade, em regime de prisão-albergue;
- Articular-se de modo sistêmico com órgãos dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo do Estado, Ministérios Públicos Estadual e Federal, Defensorias Públicas Estadual e da União, bem como órgãos das esferas municipal e federal e entidades comunitárias e de direito público interno e externo, visando assegurar o cumprimento das suas finalidades;
- Promover ações voltadas para a integração social dos internos, visando à efetiva capacitação profissional dos sentenciados, através de trabalho remunerado que assegure ou contribua para a qualidade de vida da sua família;
- Monitorar e acompanhar os patronatos a prestar assistência aos egressos;
- Acompanhar e supervisionar a emissão de pareceres sobre livramento condicional, indulto e comutação de penas;
- Desenvolver ações de ambiência social voltadas para assistência às famílias dos sentenciados;
- Promover a integração das ações da Secretaria com todas as Pastas estaduais de Segurança Pública e de Justiça e do Poder Judiciário, no Estado da Bahia;
- Estabelecer normas e procedimentos que assegurem a execução das diretrizes dos programas de natureza penitenciária;
- Promover os meios necessários à garantia do respeito à integridade física e

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: UWNTC5NJC4

moral dos custodiados;

- Assegurar aos internos assistência social, psicológica, educacional, jurídica e à saúde, bem como as condições de qualificação profissional e apoio ao desenvolvimento de atividades laborativas, em consonância com o disposto na Lei Federal nº 7.120, de 11de julho de 1984;
- Promover atividades de ressocialização dos internos voltadas para práticas culturais, socializadoras, recreativas e esportivas, em compatibilidade com a natureza e com as normas de segurança das Unidades do Sistema;
- Celebrar, com entidades públicas, privadas ou organizações não-governamentais, nacionais ou estrangeiras, convênios, contratos e acordos de viabilização técnico financeira e operacional, visando à otimização do Sistema Prisional;
- Exercer outras atividades correlatas.

Por desenvolverem atividades correlatas e complementares, no âmbito do sistema prisional, também fizeram parte do universo de análise desta auditoria operacional a Secretaria de Segurança Pública (SSP), o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJ/BA), a Defensoria Pública do Estado da Bahia (DPE/BA) e o Ministério Público do Estado da Bahia (MPE/BA).

1.3 IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO AUDITADO

1.3.1 Contextualização e o problema de auditoria

Segundo os últimos dados divulgados no Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN/2014, do Ministério da Justiça, o Brasil chegou à marca de 607,7 mil presos. Desta população, 41% aguarda por julgamento atrás das grades, ou seja, há 222 mil pessoas presas sem condenação (presos provisórios). Na Bahia, segundo informações da própria SEAP, os dados são ainda mais alarmantes: aproximadamente 60% dos presos são provisórios. O supracitado documento aponta para a problemática do *deficit* de vagas e da estrutura da gestão do sistema prisional, ressaltando a importância do papel da ressocialização dos indivíduos que adentram no sistema carcerário e da gestão da informação, como se segue:

> O relatório ora apresentado reforça a percepção de que tão grave quanto o *déficit* de vagas é o *déficit* de gestão no sistema prisional. Note-se que diversos incidentes e disfunções são registrados em unidades da Federação com taxas de encarceramento menores do que a taxa nacional e em estabelecimentos com níveis de superlotação menos agudos, o que indica que a fundação de bases para a superação dos problemas prisionais no Brasil depende do estabelecimento de diretrizes e princípios voltadas à macro e microgestão prisional. Por estas razões, para além de um plano de ampliação das vagas propõe-se a definição de uma política penitenciária nacional articulada em diversos eixos e ações que ataquem o problema 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: UWNTC5NJC4

> déficit de vagas, mas também foque a necessidade de se consolidar diretrizes adequadas para a gestão prisional. Neste sentido, o enfrentamento mais adequado dos problemas penitenciários podem ser articulados a partir dos 4 eixos abaixo apresentados:
>
> 1) Redução do déficit de vagas – a partir da articulação da política de construção de novas vagas com políticas de adequação do fluxo de entrada no sistema prisional, como a implantação de audiências de custódia e a expansão e fortalecimento das políticas de alternativas penais e monitoração eletrônica;
>
> 2) Redução do *déficit* de gestão – intensificação das atividades de assistência técnica ao Estado, a partir de ações de capacitação dos servidores penitenciários e de produção de diretrizes e manuais de gestão;
>
> 3) Potencialização das políticas de reintegração – assunção da prioridade das políticas de educação, qualificação e trabalho prisional como uma ação de prevenção na área de segurança pública e uma acertada política de prevenção à reincidência;
>
> 4) Modernização – investimento em gestão da informação, bem como a profundamento das linhas de aparelhamento já financiadas pelo fundo penitenciário nacional, como a doação de veículos - cela e equipamentos de inspeção eletrônica.

Na 1ª etapa (produto 1) da auditoria coordenada (OS nº 060/2017), foram identificadas algumas fragilidades no sistema prisional, dentre as quais pode-se destacar: o *deficit* de vagas no sistema prisional do estado da Bahia (16.365 presos para 10.506 vagas, *deficit* de 5.859 vagas, ou seja, 55,8%, posição em 30/03/2017, sendo que algumas unidades prisionais estão operando com lotação em torno de 200% ou mais da sua capacidade; o alto índice de presos provisórios; e aspectos que dizem respeito à gestão do sistema prisional, tais como a inexistência de sistema estadual de acompanhamento da execução das penas, o desconhecimento por parte do estado do custo mensal do preso por estabelecimento penal e a deficiência da estrutura da SEAP para monitorar e avaliar as condições de funcionamento das unidades prisionais e gerenciar riscos do sistema.

Ademais, causou grande repercussão nacional a ausência de monitoração eletrônica no estado da Bahia. Embora prevista na LEP desde 2010, a falta de equipamentos que permitam a monitoração eletrônica pode tanto trazer prejuízo para os direitos dos presos previstos na Lei de Execução Penal (LEP), quanto facilitar a fuga dos mesmos, como relata notícia veiculada[1] em 10/08/2016:

> Sem monitoramento eletrônico na BA, presos não terão saída temporária. Decisão é de juiz da cidade que teve como base Lei de Execução Penal.
>
> Cerca de 25 presos do Conjunto Penal de Feira de Santana, cidade

1 *Site:* http://g1.globo.com/bahia/

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: UWNTC5NJC4

> distante 100 quilômetros de Salvador, não terão saída temporária do Dia dos Pais esse ano por falta da disponibilidade do serviço de monitoramento eletrônico na Bahia. A informação foi passada ao G1 nesta quarta-feira (10), pelo juiz Valdir Viana Ribeiro Júnior, titular da Vara de Execuções Penais do município, que condicionou o benefício à monitoração.
>
> Conforme o diretor da unidade prisional, na última saída temporária, para o Dia das Mães, dos cerca de 115 presos que tiveram acesso ao benefício, oito não retornaram. De acordo com o capitão Alan Silva, alguns foram encontrados posteriormente e retornaram ao presídio, mas outros ainda estão foragidos.

Quanto a aspectos relacionados à gestão do sistema prisional, vale lembrar que trata-se de um tema que requer não apenas uma ação gerencial eficaz por parte da SEAP na formulação de políticas, planejamento e execução dos serviços prestados no sistema prisional, como também uma articulação entre os diversos atores envolvidos nesse sistema, prevista em vários normativos, conforme mencionados no **item 2.2.1.2** deste Relatório.

1.4 OBJETIVO E ESCOPO DA AUDITORIA

O TCE-BA, em resposta ao Aviso Circular nº 01-GP/TCU, aderiu à auditoria coordenada no sistema prisional dos entes federativos. Por meio do Aviso Circular nº 04-GP/TCU, de 18 de maio de 2017, o TCU esclareceu que a adesão se refere ao grupo 1, que engloba dois produtos:

- Produto 1: Análise das medidas emergenciais e levantamento inicial: cumprimento da legislação aplicável ao sistema prisional no tocante ao acompanhamento da execução penal e na alocação dos presos, bem como do custo mensal do preso e sua utilização como parâmetro de gestão.

- Produto 2: Análise da gestão e dos custos e tecnologias do sistema prisional.

O produto 1 foi executado na 1ª etapa da auditoria coordenada, sob Ordem de Serviço nº 060/2017. Em relação ao produto 2, objeto do presente trabalho, a auditoria coordenada teve como objetivo avaliar a aplicação dos recursos decorrentes de repasses na modalidade fundo a fundo, do FUNPEN Nacional aos fundos estaduais, para Construção/Ampliação de Vagas em estabelecimentos penais e para aquisição de solução de monitoração eletrônica, bem como aspectos relacionados à governança do sistema prisional. Assim, no Instituto Serzedello Corrêa (ISC)/TCU, em Brasília, entre os dias 31/07 a 04/08/2017, quando da realização do *workshop* para apresentação dos resultados do produto 1 e consolidação dos encaminhamentos comuns aos achados, foi realizado o planejamento dos trabalhos previstos para a 2ª etapa, sendo discutidas as seguintes questões de auditoria, comuns a todos os 23 Tribunais 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: UWNTC5NJC4

participantes:

1. A aplicação dos recursos decorrentes de repasses na modalidade fundo a fundo do FUNPEN aos fundos estaduais, com fundamento na MP 755/2016, que alterou a LC 94/1994, para Construção/Ampliação de Vagas em estabelecimentos penais está em conformidade com os requisitos estabelecidos pelo DEPEN/MJSP (Portarias 1.414/2016, 72/2017 e Nota Técnica 1/2017/DIRP/DEPEN)?

2. Em que medida o repasse de recursos para aquisição de solução de monitoração eletrônica (implementação de serviços de monitoração eletrônica de pessoas) está em conformidade com o Modelo de Gestão da Política de Monitoração Eletrônica, formulado pelo DEPEN, com os normativos que regulam repasse de recursos no âmbito do FUNPEN (MP 755/2016 e arts. 3º, §1º e 3º-A da Lei 79/1994) e com a Resolução-CNJ 213/2015?

3. Em que medida a política pública estadual para o sistema prisional foi institucionalizada formalmente por meio de instrumento normativo?

4. De que maneira ocorre a articulação entre os órgãos e poderes estaduais/distritais para que o sistema prisional seja desenvolvido de maneira coesa e coordenada?

5. Há uma boa governança da política pública do sistema prisional?

A fim de investigar o problema descrito e atingir os objetivos previstos para o produto 2, devido às peculiaridades do estado da Bahia, houve necessidade de adaptar as questões, como se segue:

1. A aplicação dos recursos decorrentes de repasses na modalidade fundo a fundo do FUNPEN aos fundos estaduais, com fundamento na MP 755/2016, que alterou a LC 94/1994, para Construção/Ampliação de Vagas em estabelecimentos penais está em conformidade com os requisitos estabelecidos pelo DEPEN/MJSP (Portarias 1.414/2016, 72/2017 e Nota Técnica 1/2017/DIRP/DEPEN)?

2. Em que medida o uso da monitoração eletrônica com fundamento nas Leis Federais n°12.258/2010 e nº 12.403/2011 está implementado pelo estado da Bahia?

3. Há uma boa governança da política pública do sistema prisional?

Em virtude da inexistência de Fundo Estadual, não houve repasse de recursos 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: UWNTC5NJC4

FUNPEN nacional para o estado da Bahia no final de 2016, como nos demais estados, com vistas à Construção/Ampliação de Vagas em estabelecimentos penais. O Fundo Estadual foi criado, por meio da Lei nº 13.714, de 22/02/2017, e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 17.567, de 17/04/2017. Dessa maneira, diante do fato de a disponibilidade de recursos ter ocorrido apenas em 23/10/2017, não houve objeto para a aplicação dos procedimentos previstos para a questão 1, cujo objetivo é avaliar se a aplicação desses recursos está em conformidade com os requisitos estabelecidos pelo DEPEN/MJSP.

1.5 METODOLOGIA E FONTES DE CRITÉRIO

Por se tratar de uma auditoria coordenada, o presente trabalho seguiu a metodologia definida pelo Tribunal de Contas da União. Na etapa de planejamento, realizada em Brasília, foi promovido debate, em conjunto com os Tribunais de Contas partícipes, sobre as informações a serem requeridas e os procedimentos a serem adotados para responder às questões sugeridas pelo TCU.

Os procedimentos utilizados para responder às questões formuladas foram: pesquisa documental, circularização junto aos atores envolvidos no sistema prisional e entrevistas.

Na execução da auditoria foram utilizadas, principalmente, as seguintes fontes de critério:

Legislação Federal

- Lei Federal nº 7.210/1984 - Institui a Lei de Execução Penal (LEP);
- Lei Complementar nº 79/1994 - Cria o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN);
- Medida Provisória nº 755/2016 - Altera a Lei Complementar nº 79/1994;
- Medida Provisória nº 781/2017 - Altera a Lei Complementar nº 79/1994;
- Lei Federal nº 13.500/2017 - Conversão da Medida Provisória nº 781/2017;
- Lei Federal nº 12.258/2010 - Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal);
- Lei Federal nº 12.403/2011 - Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941(Código de Processo Penal);
- Decreto nº 7.627/2011 - Regulamenta a monitoração eletrônica de pessoas prevista no Decreto-Lei nº3.689/1941- Código de Processo Penal, e na Lei nº7.210/1984 - Lei de Execução Penal;
- Plano Nacional de Politica Criminal e Penitenciaria/2015;
- Diretrizes para Tratamento e Proteção de Dados na Monitoração Eletrônica de Pessoas;
- Portaria MJC nº 1.414/2014 - Regulamenta a transferência obrigatória de recursos

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: UWNTC5NJC4

do Fundo Penitenciário Nacional;

- Portaria MJC Nº 1. 414/2016 - Regulamenta a transferência obrigatória de recursos do Fundo Penitenciário Nacional independentemente de convênio ou instrumento congênere;
- Portaria MJC Nº 72/2017 - Altera a Portaria nº1.414, de 26 de dezembro de 2016, que regulamenta a transferência obrigatória de recursos do Fundo Penitenciário Nacional independentemente de convênio ou instrumento congênere;
- Portaria MJC Nº 128/2017 - Regulamenta a operacionalização dos repasses financeiros obrigatórios do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, na modalidade fundo a fundo, exclusivamente pelo Banco do Brasil S.A., aos Estados, Municípios e Distrito Federal;
- Referencial Básico de Governança do TCU;
- STF ADPF Nº 347 - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental;
- Nota Técnica nº1/2017/DIRPP/DEPEN - Orientações a repeito da utilização dos recursos do FUNPEN Nacional - Construção/Ampliação de vagas em Estabelecimentos Penais
- Nota Técnica nº 8/2017/DIRPP/ DEPEN - Orientações a repeito da utilização dos recursos do FUNPEN Nacional - Contratação de Serviços de Monitoração Eletrônica;
- Manual de Gestão para a Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas (DEPEN).
- Sistema Integrado de Informações Penitenciárias do Ministério da Justiça - INFOPEN/2014
- Modelo de Gestão para a Política Prisional Brasileira – DEPEN/2016

Legislação Estadual

- Lei Complementar nº 26/2006 - Dispõe sobre a Lei Orgânica e o Estatuto da Defensoria Pública do Estado da Bahia e dá outras providências;
- Lei nº 12.212/2011 - Modifica a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências;
- Lei nº 12.357/2011 - Institui o Sistema de Defesa Social, o Programa Pacto pela Vida, e dá outras providências.
- Lei nº 13.714/2017 - Institui o Fundo Penitenciário do Estado da Bahia (FUNPEN/BA);
- Decreto nº 12.247/2010 - Aprova o Estatuto Penitenciário do Estado da Bahia;
- Decreto nº 16.457/2015 - Aprova o Regimento da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP);
- Decreto nº 17.567/2017 - Regulamentou a lei estadual de criação do FUNPEN/BA;
- Decreto nº 17.955/2017 - Institui a Central de Monitoração Eletrônica de Pessoas no âmbito da SEAP, em cooperação com a Secretaria de Segurança

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: UWNTC5NJC4

Pública do Estado da Bahia - SSP, e dá outras providências;

- Ato Normativo nº 020/2010 do MPE - Dispõe sobre a organização do Centro de Apoio Operacional Criminal – CAOCRIM do Ministério Público do Estado da Bahia e dá outras providências;
- Ato Normativo nº 122/2011 do MPE - Dispõe sobre a criação do Centro de Apoio Operacional de Segurança Pública e Defesa Social – CEOSP do Ministério Público do Estado da Bahia e dá outras providências; e
- Organograma da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP).

1.6 LIMITAÇÃO DE ESCOPO

No transcurso desta Auditoria não foram impostas limitações no tocante ao escopo e ao método utilizado nos trabalhos.

II RESULTADO DA AUDITORIA

Como mencionado no **item 1.4** deste Relatório, diante do fato de a disponibilidade de recursos do FUNPEN nacional ao FUNPEN/BA ter ocorrido apenas em 23/10/2017, não houve objeto para a aplicação dos procedimentos previstos para a questão 1, cujo objetivo é avaliar se a aplicação desses recursos está em conformidade com os requisitos estabelecidos pelo DEPEN/MJSP. Assim, das análises realizadas no âmbito das questões de auditoria 2 e 3 do presente trabalho, verifica-se:

2.1 MONITORAÇÃO ELETRÔNICA

2.1.1 Morosidade na implementação de solução de monitoração eletrônica de pessoas pelo estado da Bahia

As leis n° 12.258, de 15/06/2010, e nº 12.403, de 04/05/2011, alteraram, respectivamente, a Lei de Execução Penal e o Código de Processo Penal, introduzindo o monitoramento eletrônico de pessoas, enquanto que o Decreto nº 7.627, de 24/11/2011, atribuiu aos órgãos de gestão penitenciária a responsabilidade pela administração, execução e controle do serviço de monitoração eletrônica.

Para alinhar-se às mudanças trazidas por estes instrumentos legais, o estado da Bahia e a União assinaram em 31/12/2013 o Convênio MJ/N° 021/2013, tendo como objeto “a cooperação entre os partícipes para a execução do Projeto de Implantação do Centro de Monitoração Eletrônica de Presos em Salvador e Região Metropolitana”.

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: UWNTC5NJC4

Para a execução das atividades foram acordados recursos da ordem de R$1.934.000,00 a cargo do concedente e R$1.740.000,00 do convenente, como contrapartida financeira estadual. O prazo inicialmente fixado para execução do objeto foi de 36 meses contados da data da assinatura do termo. Entretanto, o supracitado Convênio teve o prazo prorrogado, por meio do Termo Aditivo nº 00004/2017, para 28/02/2018, conforme publicação do Diário Oficial da União de 21/02/2017.

Os repasses dos recursos federais foram efetuados em duas parcelas, conforme registrado em cláusula do Convênio, uma em 27/05/2014, no montante de R$1.229.500,00 e outra em 15/04/2015, no valor de R$510.500,00. A SEAP apresentou extrato de 27/03/2014 já indicando depósito da contrapartida estadual na conta específica, no valor de R$194.000,00.

Contudo, a análise da documentação apresentada, por meio do Ofício nº 10/2017 – CCI/SEAP, de 09/10/2017, demonstrou que apesar de o referido Convênio ser de 2013 e de já haver disponibilidade de recursos a partir de março/2014, somente em 12/05/2015 a Secretaria veio a instituir, por meio da Portaria nº 324/2015, a primeira comissão permanente para implantar e executar o serviço de monitoração eletrônica, perpassando um ano de recursos em conta, durante o qual não ficou demonstrada ação efetiva no sentido de implementar o objeto conveniado.

Questionada, por meio da Solicitação nº NAM 02/2012, de 31/10/2017, sobre as razões para o atraso no alcance do objeto conveniado, a SEAP, por meio do Ofício nº 922/17 – SGP, de 01/11/2017, enumerou as dificuldades encontradas para o período 2015/2017, sem, contudo, fazer menção à ausência de ação formalizada para o primeiro ano de vigência do Convênio, ou seja, de 2014 a maio/2015. As dificuldades ressaltadas foram, basicamente, quanto ao seguinte:

a) Insuficiência de conhecimento prévio à assinatura do Convênio MJ/N° 021/2013 sobre a sistemática de monitoração e formas de implementá-la, o que demandou pesquisa e viagem a outros estados onde a monitoração já havia se tornado realidade, para verificar como ela se dera;
b) ter sido elaborado, inicialmente, um termo de referência que incluía num mesmo processo a aquisição de serviços para 300 tornozeleiras com recursos do Convênio e mais 2.900 com recursos próprios. Tal processo teve que ser arquivado por prever, num mesmo procedimento, contratação com diferente origem de recursos, o que geraria dificuldades inclusive na prestação de contas do Convênio. Só a partir de então, foram abertos dois diferentes processos, um alinhado aos termos do Convênio e outro com recursos próprios, estimando estender o serviço de monitoração a todo estado.

Em reunião com representantes da SEAP, em 14/11/2017, a equipe de auditoria

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: UWNTC5NJC4

expôs e questionou mais uma vez a ausência de evidência de ação para execução do Convênio, desde sua assinatura em 31/12/2013 até maio/2015, ao que os representantes da Secretaria se contrapuseram com o seguinte posicionamento, apresentado por meio do Ofício nº 12/2017 – CCI/SEAP, de 17/11/2017:

> O projeto de implantação de monitoramento eletrônico de pessoas foi participado, discutido e avaliado por esta Secretaria, além do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, recebendo, por fim, o derradeiro aval do Governo do Estado em apresentação feita no mês de maio de 2015, na reunião do programa do governo denominado "Pacto Pela Vida", portanto do ponto de vista do convênio a operacionalização foi devidamente analisada e tratada pela SGP ainda no ano de 2014, com pesquisa documental e de campo. Além do mais é importante destacar que SEAP já no ano de 2013 realizava teste de funcionamento de tornozeleiras em presos do Conjunto Penal de Lauro de Freitas, ofertado por uma empresa do setor, visando conhecer a tecnologia até então inusitada na Bahia e na maioria dos Estados Brasileiros.
>
> Ressalta-se, ainda, que em consultas e visitas técnicas aos demais Estados desta Federação no ano de 2014, à exemplo: Alagoas e Rio Grande do Sul, foi coletado dados preliminares que serviram, essencialmente, para assegurar a viabilidade técnica da contratação e embasar o Termo de Referência que viria a subsidiar o edital de licitação.
>
> Frisa-se, por oportuno, que restou estabelecido como filosofia de trabalho, além do monitoramento eletrônico por meio de aquisição dos equipamentos facilitadores, o, também, comprometimento interinstitucional envolvendo os poderes constituídos diretamente ligados ao tema, já que em visitas realizadas por servidores da SEAP nas demais UF's, já adeptas desta operacionalização, foram identificadas lacunas que poderiam prejudicar o desenrolar ideal da atividade.

A argumentação anteriormente reproduzida corrobora o informado por meio do Ofício nº 922/17 – SGP, de 01/11/2017 e demonstra, ainda, que parte destas ações postas em prática posteriormente à assinatura do Convênio reflete lacuna observada no plano de trabalho do referido instrumento, no que se refere à definição por etapa/fase da forma de execução do objeto, contribuindo para que os recursos ficassem por mais de um ano parados em conta, resultando em atraso na implementação do objeto.

Faz-se importante assinalar que uma vez instalada, em 12/05/2015, a primeira comissão permanente para implantar e executar o objeto conveniado, a cronologia dos fatos seguintes, referidos na documentação apresentada não demonstra maior agilidade no andamento das ações, tendo decorrido mais um ano e cinco meses da abertura, em 14/07/2015, do processo nº 9681150031907, posteriormente arquivado, até ser aberto, em 05/12/2016, novo processo, sob nº 9681160070650, este com termo de referência alinhado ao Convênio.

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: UWNTC5NJC4

A partir da abertura do processo nº 9681160070650, em dezembro/2016, ficaram indicadas atuações que resultaram, no fim de outubro/2017, na implantação da estrutura física da Central de monitoração, tendo sido realizado, em 14/06/2017, o Pregão Eletrônico – Licitação nº 673927, sagrando-se vencedora a empresa Spacecom Monitoramento S/A, com quem a SEAP celebrou, em 21/07/2017, o Contrato nº 012/2017, com vigência de um ano, tendo como objeto:

> […] **a prestação de serviços de monitoramento eletrônico georreferenciado** de presos provisórios, cumpridores de medidas cautelares diversas e população carcerária vulnerável, **com fornecimento de 300 (trezentas) tornozeleiras eletrônicas**, de acordo com especificações e obrigações constantes do instrumento convocatório […] (grifo da Auditoria)

Cabe ressaltar que, somente em 25/09/2017, foi publicado o Decreto Estadual nº 17.955/2017, instituindo, no âmbito da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP), a Central de Monitoração Eletrônica de Pessoas, visando à aplicação das Leis Federais nº 7.210, de 11/07/1984 e nº 12.403, de 04/05/2011, do Decreto Federal nº 7.627, de 24/11/2011, do Convênio DEPEN/MJ/SEAP n° 021/2013 e demais disposições legais aplicáveis.

Segundo a Nota Técnica nº 09/2017 – CMEP/SGP/SEAP, apresentada por meio do já mencionado Ofício nº 922/17 – SGP, de 01/11/17, a Central e respectivos núcleos remotos para monitorar eletronicamente trezentas pessoas em Salvador e região metropolitana estavam, a partir de 25/10/2017, com toda sua infraestrutura concluída e servidores qualificados à disposição para fazer cumprir as medidas judiciais proferidas pelo Tribunal de Justiça da Bahia.

A auditoria visitou, em 31/10/2017, as instalações montadas no segundo andar do edifício-sede da Secretaria de Segurança Pública (SSP) e verificou estarem ali à disposição da SEAP dois espaços, uma sala maior, ainda vazia, onde funcionará a monitoração das 3.200 tornozeleiras em processo de aquisição, e uma segunda menor, já estruturada, para a monitoração dos 300 dispositivos custeados com os recursos conveniados.

Entretanto, de acordo com o informado pela SEAP, até 01/11/2017 a central de monitoração ainda não pode entrar em operação por pendência de regulamentação por parte do TJ-BA, a quem o Decreto Estadual nº 17.955/2017, no seu art. 5º, atribuiu a competência de estabelecer as normas para aplicação da monitoração eletrônica de pessoas no estado.

O TJ-BA, por sua vez, afirmou, por meio do Ofício nº 138/2017, de 23/11/2017, que, somente com a publicação do mencionado Decreto estadual, nasceram as condições para formalizar e fazer tramitar oficialmente o normativo que irá disciplinar a matéria, de forma que está em elaboração e segue os trâmites daquela

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: UWNTC5NJC4

Casa de Justiça, proposta neste sentido.

Quanto ao processo para aquisição de 3.200 tornozeleiras com recursos próprios e pelas quais a SEAP, conforme afirmado na Nota Técnica nº 09/2017, já havia decidido em julho/2015 como vantajoso, social e financeiramente para o estado, somente em 03/03/2017 foi aberto processo, desta vez sob nº 9681170011180, revelando, mais uma vez, morosidade do Executivo em dar andamento a esta outra parte do projeto de monitoração eletrônica para o estado.

Sobre a aquisição destes 3.200 dispositivos, com os quais a SEAP estima estender o serviço de monitoração para todo o estado, a Procuradoria Geral do Estado emitiu, em 28/09/2017, o Parecer PA-NLC-ACN-556/2017, estando a SEAP, segundo informação prestada na entrevista de 20/11/2017, realizando as adequações recomendadas pela PGE para posteriormente dar início à etapa licitatória.

A SEAP informou na documentação encaminhada, por meio do Ofício nº 10/2017 – CCI/SEAP, de 09/10/17, a previsão de utilização destes 3.200 dispositivos para dezembro/2017. Contudo, considerando as diversas adequações e/ou explicitações requeridas no referido Parecer da PGE – encaminhado à auditoria por meio do Ofício nº 13/2017 – CCI-SEAP, de 23/11/2017, há potencial risco de não confirmação dessa previsão.

Vale informar que dentre os vários ajustes solicitados pela PGE no aludido Parecer está o de que sejam aclarados diversos pontos, inclusive em relação a quantos dispositivos a Secretaria planeja de fato comprar, uma vez que em processos anteriores (os de nº 9681150031907 e 9681160070650 anteriormente mencionados) se falava na necessidade de 3.200 tornozeleiras, sendo 300 as já adquiridas com recursos do Convênio, tendo a SEAP salientado no processo a que se refere o Parecer a intenção de adquirir o restante dos equipamentos. Contudo, pelas informações constantes de outras partes do processo, sempre segundo texto do Parecer, se pretende realizar:

> - 3200 monitoramentos eletrônicos por GPS
> - 450 serviços de monitoramento continuado
> - 600 serviços de monitoramento eletrônico de violência doméstica
>
> Desse modo, deverão ser explicitados o porquê se chegou a estes quantitativos que discrepam das informações que constaram dos outros processos.
>
> Salienta-se que a definição da quantidade do objeto a ser licitado deverá ser justificada pela Administração.

Além de recomendar que este item seja melhor especificado de maneira a não restar dúvidas se a SEAP pretende contratar os serviços relativos a 3.200 ou 4.250 tornozeleiras, a Procuradoria solicita serem esclarecidos ainda outros pontos, como a razão pela qual se prevê contratação dos serviços por 24 meses, enquanto o

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: UWNTC5NJC4

relativo às 300 tornozeleiras foi por 12 meses, e que seja detalhado como conviverão as duas estruturas que decorrerão de dois contratos distintos – uma já instalada pela contratada, advinda do processo n° 9681160070650 e a que for montada da contratação pelo processo sob análise, tendo em vista que o espaço físico onde funcionarão as duas estruturas é o mesmo e "certos serviços são idênticos".

Consta, ainda, no mencionado Parecer da PGE que o processo seja encaminhado para reanálise da PGE, após a SEAP realizar as adequações, o que demandará, naturalmente, mais tempo até a fase de implementação da medida em todo o estado.

O atraso na implementação da solução de monitoração eletrônica de pessoas no estado da Bahia, até onde esta auditoria pode verificar, tem como principais causas: i) o atraso na construção do conhecimento sobre a sistemática de monitoração e formas de implementá-la; ii) a baixa prioridade do estado para implementar o serviço; iii) a baixa governança do sistema prisional; e iv) à não regulamentação pelo TJ/BA do uso de monitoração eletrônica no estado, como prevê o Decreto estadual nº 17.955, de 25/09/2017.

A morosidade na adoção de ações por parte do governo do estado tem contribuído para que medidas estabelecidas por leis de até sete anos atrás ainda não tenham sido adotadas, trazendo como consequências, dentre outras, o aumento do já existente *deficit* de vagas e de custos do sistema prisional com presos provisórios e sentenciados ao regime semiaberto que atendam aos critérios legais para o uso da monitoração eletrônica; manutenção da realidade de "hipercarceramento" - aumento de estabelecimentos prisionais, maior número de presos e sentenças mais longas.

O gestor não fez comentários sobre este ponto durante o processo de conclusão deste Relatório. Diante do exposto e a fim de que seja efetivamente posta em funcionamento a Central de Monitoração de Pessoas no estado da Bahia, recomenda-se:

Ao Governo do Estado e à SEAP:

- Adotar medidas para agilizar o processo de contratação e implementação da solução de monitoração eletrônica para todo o estado.

Ao TJ-BA:

- Regulamentar o uso de tornozeleiras eletrônicas no estado, em atendimento ao Decreto Estadual nº 17.955, de 25/09/2017.

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: UWNTC5NJC4

Benefícios esperados:

- Dar condições de implemento das decisões judiciais pelo uso da monitoração eletrônica;
- Contenção do encarceramento que não se faz necessário;
- Perspectiva de diminuição do *deficit* de vagas no sistema prisional em cadeias públicas/presídios (provisórios) e colônias penais (semiaberto), etc;
- Redução do risco da pessoa com possibilidade de uso de monitoração eletrônica estar em contato com facção criminosa no ambiente prisional; e
- Economia de custos que poderia ser revertida em melhoria da assistência ao custodiado.

2.2 GOVERNANÇA DO SISTEMA PRISIONAL

2.2.1 Deficiência de Governança do sistema prisional

Segundo o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública/TCU, governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Assim, a governança de órgãos e entidades da administração pública envolve três funções básicas:

(a) avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;
(b) direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e
(c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

Nesse contexto, foram avaliados alguns aspectos que interferem no resultado da governança do sistema prisional, destacando:

2.2.1.1 Ausência de institucionalização de política pública estadual para o sistema prisional

Não existe normativo instituindo uma política pública específica para o sistema

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: UWNTC5NJC4

prisional no âmbito do estado da Bahia.

A SEAP, por meio do Ofício nº 10/2017 CCI/SEAP, de 09/10/2017, mencionou a Lei nº 12.357/2011, que instituiu o Sistema de Defesa Social e o Programa Pacto pela Vida. De acordo com a referida Lei, o Sistema de Defesa Social tem a finalidade de formular, implantar, monitorar e avaliar a Política Pública de Defesa Social, nas áreas de Educação, Trabalho, Emprego, Renda e Esporte, Cultura, Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, Saúde, Promoção da Igualdade Racial, Políticas para as Mulheres, Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, Segurança Pública e Administração Penitenciária e Ressocialização do Estado da Bahia, orientados com vistas à promoção da paz social. Entretanto, até onde os exames auditoriais puderam observar, não foi formulada a Política Pública de Defesa Social, prevista no art. 1º da referida Lei.

A SSP (Oficio n° 561/2017), o TJ (Documento TJ-COI-2017/10904), o MPE (Ofício nº110) e a DPE (Of. 27/2017 – DPE/Salvador), por sua vez, afirmam não existir normativo que instituiu política pública para o sistema prisional de forma conjunta e integrada com os órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos, corroborando a constatação de ausência de política pública estadual para o sistema prisional.

2.2.1.2 Deficiência na articulação entre os órgãos que atuam no sistema prisional e morosidade na resolução dos problemas

A articulação entre os diversos atores envolvidos no sistema prisional encontra-se prevista em seus próprios normativos. O Decreto nº 16.457/2015, que aprova o Regimento Interno da SEAP, prevê:

> Art. 1º - A SEAP tem por finalidade formular políticas de ações penais e de ressocialização de sentenciados, bem como de planejar, coordenar e executar, em harmonia com o Poder Judiciário, os serviços penais do Estado.
>
> Art. 2º - Compete à Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização:
> [...]
> II - formular políticas e diretrizes para a administração do Sistema Prisional do Estado;
> [...]
> V – articular-se de modo sistêmico com órgãos dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo do Estado, Ministérios Públicos Estadual e Federal, Defensorias Públicas Estadual e da União, bem como órgãos das esferas municipal e federal e entidades comunitárias e de direito público interno e externo, visando assegurar o cumprimento das suas finalidades;
> [...]
> X - promover a integração das ações da Secretaria com todas as Pastas estaduais de Segurança Pública e de Justiça e do Poder Judiciário, no

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: UWNTC5NJC4

Estado da Bahia;

Por sua vez, a Lei Complementar nº 26, de 28/06/2006, que dispõe sobre a Lei Orgânica e o Estatuto da Defensoria Pública do Estado da Bahia, estabelece:

> Art. 61 - A Defensoria Pública terá, permanentemente, as seguintes Defensorias Públicas Especializadas, sendo permitido desmembramentos, junções, ou criação de outras, observado o disposto no inciso VI do art. 32 desta Lei e atendendo à conveniência, interesse e oportunidade do serviço:
> [...]
> IV - Defensoria Pública Especializada Criminal e de Execução Penal;
> […]
>
> Art. 62 - Às Defensorias Públicas Especializadas compete:
> [...]
> III - estimular a integração e o intercâmbio entre os órgãos de execução que atuam na mesma área de atividade e que tenham atribuições comuns, visando à uniformidade de entendimento e teses jurídicas a serem abraçadas pela Instituição;

Na esfera do Ministério Público Estadual, o Ato Normativo nº 020/2010, que dispõe sobre a organização do Centro de Apoio Operacional Criminal (CAOCRIM), atribui, dentre outras, as seguintes competências:

> Art. 3º - Compete ao CAOCRIM, além das atribuições definidas no art. 46 da Lei Complementar nº 11/1996:
> […]
> V. manter articulação permanente com as diversas esferas do poder, organizações governamentais, do terceiro setor e do setor privado que participem direta ou indiretamente da elaboração de estudos ou desenvolvimento de atividades pertinentes à área criminal;
> […]
> IX. estimular o intercâmbio e a integração entre os órgãos de execução da área criminal ou que tenham atribuições comuns;

Ainda no âmbito do Ministério Público Estadual, o Ato Normativo nº 122/2011, que dispõe sobre a criação do Centro de Apoio Operacional de Segurança Pública e Defesa Social (CEOSP), estabelece:

> Art. 3º - Compete ao CEOSP, além das atribuições definidas no art. 46 da Lei Complementar nº 11/1996:
> [...]
> IV. promover a interação com as diversas esferas do poder, organizações governamentais, do terceiro setor e do setor privado que participem direta ou indiretamente das ações pertinentes à segurança pública e defesa social;
> V. identificar situações e tendências que contribuam para a formulação de políticas e definição de prioridades na área de segurança e defesa social na cooperação intra e interinstitucional;

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: UWNTC5NJC4

Requeridos a informar se existe fórum de articulação entre os órgãos e poderes estaduais (Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público, Autoridade Policial e Diretor do Estabelecimento Prisional, além de outros) relativo à política pública para o sistema prisional, assim responderam os atores do sistema prisional:

> No âmbito do Estado da Bahia, a política para o sistema prisional é definida através de debates ocorridos dentro do *Programa Pacto Pela Vida,* sem prejuízo das discussões na esfera da própria SEAP (Conselho Penitenciário), não havendo documento normativo específico. (SEAP, por meio do Of. GAB SEAP 488/2017)
>
> Sim, como fórum, existe a Câmara Setorial de Articulação de Poderes para o sistema prisional do Pacto Pela Vida. (Tribunal de Justiça, por meio do Documento TJ -COI-2017/10904)
>
> […] não existe fórum de articulação entre os órgãos e poderes estaduais relativos à política pública para o sistema prisional. O que a Defensoria participa é do Pacto Pela Vida, do Conselho Penitenciário e do Comitê Gestor do Sistema Prisional. (Defensoria Pública por meio do Of. 27/2017 – DPE/Salvador)

A Lei nº 12.357/2011, que instituiu o Sistema de Defesa Social e o Programa Pacto pela Vida, cria, no seu art. 8º, no âmbito do Programa Pacto pela Vida, o Comitê Executivo, órgão consultivo, deliberativo e de supervisão superior, com a finalidade de promover a articulação entre os processos de formulação, implantação, monitoramento e avaliação de suas ações. E no parágrafo único, informa que será auxiliado por Câmaras Setoriais que funcionarão em apoio às suas atividades. As Câmaras Setoriais têm como finalidade propor e definir diretrizes e políticas setoriais que contribuam para a redução das taxas de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI).

Conforme documentação apresentada pela SEAP, foram criadas cinco Câmaras, a saber: Câmara Setorial de Articulação de Poderes; Câmara Setorial de Administração Penitenciária; Câmara de Segurança; Câmara Setorial de Enfrentamento ao Crack e Câmara Setorial de Prevenção Social.

A Câmara Setorial de Articulação de Poderes, composta por Secretarias de Estado, Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública, discute, articula e acompanha ações conjuntas dos Poderes e Órgãos essenciais à Justiça para solucionar os entraves dos processos de CVLI, desde o inquérito policial até a sentença.

A Câmara Setorial de Administração Penitenciária, composta por Secretarias de Estado, Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública, em articulação com a União e municípios, coordenada pela Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização (SEAP), formula, articula e acompanha ações de melhoria no sistema prisional, de criação de novas vagas, de ressocialização em

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: UWNTC5NJC4

unidades prisionais e de adoção de penas alternativas à prisão.

Cabe informar, que, em entrevista com representantes da SEAP, não restou evidenciado conhecimento por parte de áreas-chave da Secretaria quanto à agenda, aos assuntos tratados e deliberações provenientes das reuniões da Câmara Setorial de Administração Penitenciária, o que denota baixa institucionalização, no âmbito da Secretaria, da articulação pretendida para o sistema prisional, por força da Lei nº 12.357/2011.

Ao solicitar a normatização quanto à composição, competências e periodicidade das reuniões das Câmaras Setoriais de Articulação dos Poderes e de Administração Prisional e do Comitê Executivo, a coordenação do Núcleo de Gestão do Pacto pela Vida assim se manifestou, em 10/11/2017, por *e-mail*:

> Até o momento não houve formalização do regimento interno do Comitê Executivo ou das Câmaras Setoriais. Houve o desenvolvimento de uma minuta do regimento interno da Câmara Setorial de Articulação dos Poderes, que serviria de base para a elaboração dos demais, porém não se avançou para a sua aprovação pelo Comitê Executivo.
>
> Essas reuniões, antes quinzenais, por último vinham acontecendo mensalmente. Como o público das duas câmaras é próximo, atualmente essas reuniões têm sido feitas de forma conjunta."

Solicitadas as atas de reunião da Câmara Setorial de Articulação dos Poderes e da Câmara Setorial de Administração Prisional, com vistas a verificar os assuntos tratados, a frequência de reuniões e os participantes, a SEAP encaminhou, por meio do Of. GAB SEAP 488/2017, atas de reunião das Câmaras Setoriais de Articulação dos Poderes e Administração Prisional de 2015 a 2017, onde consta a participação de representantes da SEAP, membros e Secretários de Estado, assim como do Poder Judiciário, Legislativo, Ministério Público e Defensoria Pública. No entanto, não consta a assinatura dos participantes nas atas das Câmaras Setoriais apresentadas. Verifica-se, ainda, que o Secretário da SEAP atua na função de Coordenador das duas Câmaras e que as atas são únicas, não havendo uma separação dos assuntos tratados. Nova solicitação foi encaminhada à SEAP, que apresentou a lista de presença de apenas três reuniões da Câmara Setorial de Articulação de Poderes e Administração Prisional.

Em análise das atas apresentadas, observa-se que em 2017 só ocorreu uma única reunião, em 25/05/2017. Em contraponto, no exercício de 2016, foram apresentadas oito atas com temas diversos, no entanto, não se consegue identificar nos registros se as providências propostas foram adotadas. Em 2015, apenas uma ata, de 26/11/2015, foi encaminhada, assim como duas atas do Comitê Executivo, sendo a de nº 54ª e 61ª, datadas de 09/03/2015 e 08/07/2015, respectivamente.

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: UWNTC5NJC4

Dos assuntos tratados nas atas das Câmaras Setoriais apresentadas, observa-se, dentre outras, dificuldades nas articulações entre os poderes e de informações do Pacto pela Vida; de orçamento para tocar as propostas; de informações sobre a localização do preso; não apresentação do preso nas audiências; dificuldade de inclusão e alimentação de indicadores aprovados pelo Comitê; assim como lentidão nas soluções para implantar projetos como a metodologia da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC), que tem como objetivo gerar a humanização das prisões, sem deixar de lado a finalidade punitiva da pena, evitando a reincidência no crime e proporcionando condições para que o condenado se recupere e consiga a reintegração social. Em entrevista com representantes da SEAP, atribuiu-se à falta de recursos orçamentários a não implantação do Modelo APAC nas unidades prisionais.

Refletem, também, a deficiência na articulação entre os órgãos que atuam no sistema prisional e a morosidade na resolução de entraves, a disponibilidade postergada de recursos federais em função da inexistência do FUNPEN/BA, criado somente em 22/02/2017 pela Lei Estadual nº 13.714/2017, e a morosidade na implantação da monitoração eletrônica no estado, embora exista disponibilidade de recursos para tal fim, por força do Convênio MJ/N° 021/2013, desde 27/05/2014, como relatado no **item 2.1.1** deste Relatório.

2.2.1.3 Ausência de informações sistematizadas, de Plano de Ação e de mecanismos de monitoramento e avaliação do sistema prisional

Segundo o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, transparência é a divulgação oportuna de todas as questões relevantes relacionadas à organização, inclusive situação financeira, desempenho, composição e governança da organização. Transparência nas informações, especialmente nas de alta relevância, que impactem os negócios e que envolvam resultados, oportunidades e riscos.

Verificou-se pouca transparência sobre as diretrizes, objetivos e metas para o sistema prisional. Solicitadas informações ao Núcleo de Gestão do Pacto pela Vida sobre o sistema informatizado para o acompanhamento das decisões das câmaras setoriais, denominado SANG, foi informado, por *e-mail*, datado de 10/11/2017:

> Em relação ao SANG, esclareço que esse Sistema, criado internamente pela equipe do Núcleo de Gestão do Programa Pacto pela Vida, cumpria a missão de registrar os encaminhamentos das Reuniões das Câmaras Setoriais. Contudo, atualmente, esse acompanhamento não tem sido realizado pelo NG, muito em função do choque de agendas.

Por meio do Ofício nº10/2017 – CCI/SEAP, de 08/10/2017, a Secretaria esclarece quanto às ações e responsabilidades do Programa Pacto pela Vida:

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: UWNTC5NJC4

> […] **as metas e prazos são estabelecidos** a partir das deliberações do Comitê Executivo, **sem prazo limite**, com o principal objetivo de redução dos índices de CVLI(crimes violentos letais intencionais) e CVP(crimes violentos contra o patrimônio). (grifo da Auditoria)

A SEAP (Ofício nº 11/2017 CCI/SEAP de 17/10/2017), TJ (Ofício TJ-COI-2017/10904 de 21/09/2017) e DPE (Of.27/2017- DPE/Salvador de 18/09/2017) informaram, em resposta às solicitações da auditoria, que não possuem Plano de Ação formalizado relativo ao sistema prisional. Após nova solicitação, a SEAP, por meio do Of. GAB SEAP 488/2017, de 30/10/2017, assim se pronunciou:

> O plano de ação relativo ao sistema prisional e todos os demais temas correlatos, são discutidos e definidos no âmbito da SEAP, *Pacto Pela Vida* e no Conselho Penitenciário, de forma que, nas ações definidas como prioritárias, são empregados recursos do orçamento próprio da SEAP e das secretarias envolvidas na ação, como também do Tribunal de Justiça, Ministério Público e da Defensoria Pública. De igual modo, o pessoal empregado na ação definida fica a cargo da SEAP e dos entes envolvidos direta e indiretamente na ação (Secretarias de Governo, TJ, MP e DPE). O monitoramento, bem como a cobrança no cumprimento das metas estabelecidas são feitos em reunião específica, designada para tal mister.

A SSP/BA, por meio do Ofício nº 561/2017, de 18/09/2017, informou que:

> A SSP/BA em relação ao sistema prisional, tem como principal plano de ação, a retirada de custodiados, sejam eles provisórios ou condenados, das unidades da Polícia Civil. Tal planejamento foi objeto de discussões e deliberações em diversas reuniões do Comité Executivo do Pacto pela Vida, que evoluíram para a ampliação de vagas nas unidades prisionais (Poder Executivo) e implantação das audiências de custódia (Poder Judiciário), que possibilitam a desoneração das unidades e servidores da Policia Civil do papel de custódia de presos, cuja missão e plano de ação pertence a SEAP.

Entretanto, mesmo com o esforço para a redução do número de presos provisórios nas delegacias, o fato persiste no interior do estado, pois, conforme resposta à Solicitação nº DAFB – 14/2017, da 1ª etapa da auditoria coordenada, a SEAP, por meio do Ofício GAB SEAP nº 314/2017, de 25/07/2017, informou, discriminando por município, o quantitativo de 2.876 presos mantidos em delegacias de polícia do estado, contrariando o que dispõe o art. 82 da LEP.
O Ministério Público, por sua vez, quando perguntado se possui Plano de Ação, respondeu, por meio do Ofício nº 110/2017, de 27/11/2017, que realizou inspeção em todos os estabelecimentos prisionais do estado e que o relatório final ainda está em fase de elaboração para posterior divulgação.

Portanto, nenhum dos atores responsáveis pelo sistema prisional apresentaram plano de ação e nem os mecanismos formais de monitoramento, quando requeridos.

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: UWNTC5NJC4

Conforme previsto na Lei nº 12.357/11, o Pacto Pela Vida tem como finalidade promover a redução da criminalidade e violência no Estado da Bahia, com ênfase na prevenção e combate aos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), por meio de um conjunto de projetos e atividades desenvolvidos por diversos órgãos do Poder Público e em interação com a sociedade civil.

Conforme relatado no PPA 2016-2019:

> Segundo dados da 8ª Edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, em todo o país foram 53.646 mortes violentas em 2013, incluindo vítimas de homicídios dolosos e ocorrências de latrocínios e lesões corporais seguidas de morte.
>
> Isso significa que a cada 10 minutos 1 pessoa é assassinada no Brasil. Na Bahia, segundo essa mesma publicação, colhendo resultados dos esforços empreendidos no Programa Pacto pela Vida, foi declinante a trajetória dos crimes violentos letais intencionais (que englobam homicídios, latrocínios e lesão corporal seguida de morte) cujo número de vítimas caiu de 6.185 em 2012 para 5.708 em 2013.

Contudo, essa tendência declinante do indicador CVLI não permanece nos anos seguintes, conforme demonstrado a seguir, através de dados obtidos do *site* da SSP/BA:

TABELA 01- Indicador - Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) – Bahia 2014 a junho/2017

CVLI	2014	2015	2016
Homicídio Doloso	5.663	5.588	6.328
Lesão Corporal Seguida de Morte	125	124	114
Roubo c/ Resultado Morte	199	207	211
CVLI Total	**5.987**	**5.919**	**6.653**
Média Mensal	**499**	**493**	**554**
Média Mensal de Jan a Junho 2017	**550**		

Fonte:*Site* SSP/BA - Estatística

Na auditoria coordenada (Produto 1), identificou-se insuficiência de informações e dados sistematizados acerca das condições operacionais ou de funcionamento das unidades prisionais, ocasionando, dentre outros: insuficiência de informações para subsidiar a tomada de decisão; gestão de riscos baseada em dados empíricos e pontuais sobre o sistema prisional e gerenciamento dos riscos incorridos no sistema sem razoável garantia da correção dos desvios.

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: UWNTC5NJC4

A deficiência de governança é causada pela baixa cultura de planejamento, monitoramento e avaliação dos atores envolvidos no sistema prisional, pela não priorização, por parte do estado, em solucionar as questões voltadas ao sistema prisional e pelo fato do orçamento não refletir as reais necessidades da SEAP. Consequentemente, há falta de estabelecimento de diretrizes, planos, metas e ações voltados para a solução de problemas específicos do sistema prisional, de forma a subsidiar as decisões do governo; desconhecimento por parte de setores da SEAP sobre as estratégias e ações que estão sendo definidas no âmbito do Programa Pacto pela Vida, gerando informações contraditórias em respostas encaminhadas ao TCE; perda de oportunidade de obtenção tempestiva de recursos federais e morosidade na implementação de solução de monitoração eletrônica de pessoas no estado.

A SEAP se pronunciou a respeito da governança, por meio do Oficio nº 14/2017 – CCI/SEAP, de 27/11/2017, em resposta à solicitação de esclarecimentos/justificativas DAFB Nº 09/2017, como se segue:

> Em atendimento à Solicitação DAFB Nº 09/2017, após oitiva da Superintendência de Gestão Prisional, fomos informados que a questão relativa a Governança, especificamente, carece de intervenção e articulação com a SSP, organização titular do Programa Pacto Pela Vida, a fim de prestar a V. Sas. os esclarecimentos contidos no questionário específico.

A resposta do Gestor corrobora o quanto apontado pela Auditoria, da necessidade de articulação e transparência das ações entre os diversos atores que atuam no sistema prisional e especificamente à SEAP, quanto à necessidade de definir objetivos, metas e modelo de monitoramento que permita avaliar o desempenho da gestão, com o objetivo de contribuir para o seu aperfeiçoamento.

A Secretaria de Segurança Pública, por sua vez, por meio do Ofício nº 826/2017, de 27/11/2017, informou:

> Inicialmente oportuno esclarecer que não compete a esta Secretaria de Segurança Pública a Governança do Sistema Prisional, sendo esta uma responsabilidade da SEAP e Tribunal de Justiça.
>
> […] Com relação à atuação da SSP no Sistema Prisional, cumpre destacar as iniciativas advindas após a criação do Sistema de Defesa Social, através da Lei Estadual nº 12.357/2011, que prevê a implementação articulada de ações e projetos orientados à consecução da paz social, através de ações de combate à criminalidade. Além do mais, a SSP/BA, em relação ao sistema prisional tem como principal plano de ação, a retirada de custodiados, sejam eles provisórios ou condenados, das unidades da Polícia Civil. [...]

Cumpre esclarecer que a Lei nº 12.357/2011, prevê, no âmbito do Programa Pacto

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: UWNTC5NJC4

pela Vida, a constituição das Câmaras Setoriais. Verificou-se nas atas de reunião das Câmaras Setoriais de Articulação de Poderes e de Administração Prisional a atuação da SSP, estando esta Secretaria, portanto, envolvida nas decisões relativas ao sistema prisional.

Isso posto, recomenda-se:

Ao Governo do Estado:

- Provisionar recursos necessários para viabilizar a implementação do Plano de Ação para o sistema prisional a ser elaborado em conjunto com os diversos atores (SEAP, SSP, TJ, DPE e MPE); e

- Dar celeridade à aprovação do Regimento Interno no âmbito do Comitê Executivo do Programa Pacto pela Vida, com vistas à sua homologação, conforme art.11 da Lei 12.357/2011

Ao Governo do Estado e à SEAP , em articulação com a SEAP, SSP, TJ, DPE e MPE:

- Elaborar e formalizar política pública específica para o sistema prisional.

Ao Governo do Estado e à SEAP, em conjunto com a SSP, TJ, DPE e MPE:

- Realizar diagnóstico das necessidades do sistema prisional e elaborar Plano de Ação conjunto estabelecendo as prioridades, metas, ações a serem realizadas, responsáveis e prazos, para solução dos problemas identificados.

- Estabelecer sistemática de monitoramento e avaliação do Plano de Ação, definindo periodicidade, responsáveis e indicadores de desempenho, com vistas a avaliar o impacto das ações desenvolvidas no sistema prisional.

À SEAP:

- Institucionalizar, no âmbito da Secretaria, agenda para disseminação das deliberações da Câmara Setorial de Administração Prisional do Programa Pacto pela Vida (Lei 12.357/2011) para as áreas-chave da SEAP.

Benefícios esperados

- Melhor governança do sistema prisional;
- Celeridade na resolução dos problemas identificados no âmbito do sistema

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: UWNTC5NJC4

prisional;

- Redução dos entraves na gestão do sistema prisional;
- Maior efetividade dos propósitos do Programa Pacto pela Vida;
- Melhor articulação entre os representantes das áreas-chave da SEAP com os que atuam no Programa Pacto pela Vida; e
- Conhecimento por parte das áreas-chave da SEAP quanto às deliberações da Câmara Setorial de Administração Prisional do Programa Pacto pela Vida.

III PRONUNCIAMENTO DO GESTOR

Em 20/11/2017, foi apresentada à SEAP a matriz de achados da auditoria para conhecimento das situações identificadas, sendo oportunizado o envio de esclarecimentos e/ou informações que a Secretaria entendesse pertinentes. Em 27/11/2017, por meio do Oficio nº 14/2017 – CCI/SEAP, a SEAP se pronunciou apenas quanto à Governança, cujo conteúdo da resposta foi incorporado ao **item 2.2.1** deste Relatório.

Os achados da auditoria também foram apresentados à SSP, TJ/BA, DPE/BA e MPE/BA. Cabe registrar que, destes, apenas a SSP apresentou esclarecimentos ou informações quanto aos achados da Auditoria, que encontram-se incorporados ao presente Relatório.

IV CONCLUSÃO

No Brasil, o significado ideológico do sistema prisional muitas vezes é utilizado como instrumento de exclusão, tentando resolver o problema da segurança pública encarcerando, na grande maioria dos casos, indivíduos das classes desprovidas das políticas públicas e prejudicados pelo sistema econômico e social.

Via de regra, aos olhos da sociedade, quando o indivíduo é preso e condenado, os problemas estão resolvidos. Na verdade, é nesse momento que se inicia o ciclo do indivíduo no sistema prisional, que representa um alto custo para o estado e que tem por finalidade não apenas o cumprimento da pena, mas também a reintegração dos indivíduos ao convívio na sociedade. Em 2016, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) desenvolveu um extenso material com o objetivo de estruturar um Modelo de Gestão para a Política Prisional Brasileira. A respeito do cumprimento da pena, pontuou:

> Historicamente, as transformações operadas sobre a prisão durante a modernidade atribuíram-lhe três funções primordiais: “punir, defender a sociedade isolando o malfeitor para evitar o contágio do mal e inspirando o temor ao seu destino, corrigir o culpado para reintegrá-lo à sociedade, no

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: UWNTC5NJC4

> nível social que lhe é próprio" (Perrot, apud Maia et al, p. 13). Tais funções foram incorporadas no Sistema Penal Brasileiro, que as consagrou por meio do artigo 59 do Código Penal, estabelecendo parâmetros de necessidade e suficiência para a determinação de penas, por um lado, e finalidades de reprovação e prevenção ao crime, por outro (Ferreira, 2012).

Sobre o principal objetivo da realização de diversos estudos para elaborar esse Modelo de Gestão, o DEPEN fez referência à profissionalização da gestão e ao respeito aos direitos humanos:

> Tomar as prisões numa perspectiva de profissionalização de seus quadros e de sua gestão, de enfrentamento a todas as formas de violação dos direitos humanos, de promoção e acesso aos direitos e políticas públicas e sociais, é tarefa urgente e que se apresenta como objetivo principal de um Modelo Nacional de Gestão Prisional, esforço este que se insere numa perspectiva ainda mais ampla de construção de uma Política Nacional de Melhoria dos Serviços Penais.

O sistema prisional, apesar de não ter visibilidade perante a sociedade, é uma área de extrema importância na estrutura do Estado e fundamental para a segurança pública. As rebeliões ocorridas em vários estabelecimentos prisionais no início de 2017 trouxeram à tona a fragilidade desse sistema, as violações aos direitos dos presos, a superlotação das unidades prisionais e o poderio das facções criminosas que estão instaladas no sistema e se aproveitam da falta de investimento, da gestão incipiente, da falta de servidores e da falta de articulação entre os atores envolvidos para se fortalecer e comandar o crime dentro e fora dos estabelecimentos prisionais.

Além de chamar atenção para o alto número de presos provisórios, para o *deficit* de vagas e o *deficit* de gestão no sistema prisional, o relatório divulgado em 2014 pelo Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN/2014), aborda também aspectos quantitativos da população carcerária ao longo dos anos e qualitativos do sistema prisional, especialmente no que diz respeito ao investimento federal para implantação da monitoração eletrônica nos Estados:

> A questão penitenciária constitui um dos desafios complexos para os gestores públicos e o sistema de justiça brasileiros. Nosso sistema punitivo, forjado sob o signo das matrizes do patrimonialismo, da escravidão e da exclusão, consagrou um padrão organizacional e estrutural de estabelecimentos penais que são o retrato da violação de direitos das pessoas privadas de liberdade.
>
> Basta registrar que partimos de noventa mil presos no início da década de noventa, e saltamos para mais de seiscentos mil presos, num intervalo de menos de 25 anos. Tal considerável incremento não se fez acompanhar de uma redução na incidência de crimes violentos, nem tampouco da sensação de segurança por parte da sociedade brasileira, o que em tese poderia justificar o enorme custo social e financeiro do encarceramento. Pelo

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: UWNTC5NJC4

contrário, o cárcere tem reforçado mecanismos de reprodução de um ciclo vicioso de violência que, como padrão, envolve a vulnerabilidade, o crime, a prisão e a reincidência e, por vezes, serve de combustível para facções criminosas. Neste sentido, vale enaltecer as iniciativas promovidas pelo Conselho Nacional de Justiça no sentido de implementar o instituto da audiência de custódia e, a um só tempo, agregar precioso instrumento de prevenção à tortura e aprimorar o processo decisório envolvendo a aplicação da prisão provisória, responsável por 40% das pessoas privadas de liberdade no país.

A fim de impulsionar a oportuna iniciativa, o Ministério da Justiça, firmou acordos de cooperação com o Conselho e destinou mais de R$ 50 milhões no último ano para diversos Estados a fim de incrementar as centrais de alternativas penais e centrais de monitoração eletrônica. Tal montante, que se aproxima de todo o investimento historicamente destinado à estruturação das alternativas penais no país, deve impulsionar esta relevante política, e assim, encorajar os órgãos do sistema de justiça a ampliarem a aplicação das medidas cautelares e protetivas previstas em lei, bem como concretizar o princípio da excepcionalidade do uso da prisão.

Isso posto, verifica-se a importância desse tema e a necessidade de investimento e articulação entre diversos atores e políticas públicas, com a finalidade de minimizar os efeitos desastrosos que estão sendo identificados no sistema prisional brasileiro e que vêm comprometendo a segurança pública e amedrontando toda a sociedade.

Nesse sentido, nessa segunda etapa da auditoria coordenada no sistema prisional, os achados e recomendações, no âmbito das questões avaliadas, foram os seguintes:

Achados		Item do Relatório
MONITORAÇÃO ELETRÔNICA		**2.1**
	Atraso na implementação de solução de monitoração eletrônica de pessoas pelo estado da Bahia	2.1.1
GOVERNANÇA DO SISTEMA PRISIONAL		**2.2**
	Deficiência de Governança do sistema prisional	**2.2.1**
	Ausência de institucionalização de política pública estadual para o sistema prisional	2.2.1.1
	Deficiência na articulação entre os órgãos que atuam no sistema prisional e morosidade na resolução dos problemas	2.2.1.2
	Ausência de informações sistematizadas, de plano de Ação e de mecanismos de monitoramento e avaliação do sistema prisional	2.2.1.3

Seguem abaixo as recomendações propostas na auditoria:

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: UWNTC5NJC4

2.1 MONITORAÇÂO ELETRÔNICA

Ao Governo do Estado e à SEAP:

1. Adotar medidas para agilizar o processo de contratação e implementação da solução de monitoração eletrônica para todo o estado.

Ao TJ-BA:

2. Regulamentar o uso de tornozeleiras eletrônicas no estado, em atendimento ao Decreto Estadual nº 17.955, de 25/09/2017.

2.2 GOVERNANÇA DO SISTEMA PRISIONAL

Ao Governo do Estado:

3. Provisionar recursos necessários para viabilizar a implementação do Plano de Ação para o sistema prisional a ser elaborado em conjunto os diversos atores (SEAP, SSP, TJ, DPE e MPE).

4. Dar celeridade à aprovação do Regimento Interno no âmbito do Comitê Executivo do Programa Pacto pela Vida, com vistas à sua homologação, conforme art.11 da Lei 12.357/2011.

Ao Governo do Estado e à SEAP , em articulação com a SEAP, SSP, TJ, DPE e MPE:

5. Elaborar e formalizar política pública específica para o sistema prisional.

Ao Governo do Estado e à SEAP, em conjunto com a SSP, TJ, DPE e MPE:

6. Realizar diagnóstico das necessidades do sistema prisional e elaborar Plano de Ação conjunto estabelecendo as prioridades, metas, ações a serem realizadas, responsáveis e prazos, para solução dos problemas identificados.

7. Estabelecer sistemática de monitoramento e avaliação do Plano de Ação, definindo periodicidade, responsáveis e indicadores de desempenho, com vistas a avaliar o impacto das ações desenvolvidas no sistema prisional.

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: UWNTC5NJC4

À SEAP:

9. Institucionalizar, no âmbito da Secretaria, agenda para disseminação das deliberações da Câmara Setorial de Administração Prisional do Programa Pacto pela Vida (Lei 12.357/2011) para as áreas-chave da SEAP.

Diante dos achados e recomendações anteriormente mencionados e levando em consideração as constatações descritas no **item II RESULTADO DA AUDITORIA,** a Auditoria sugere que seja determinado ao Governo do Estado, à SEAP, à SSP, ao TJ/BA, à DPE/BA e ao MPE/BA, a apresentação de Plano de Ação conjunto, contemplando ações a realizar, responsáveis e prazos para atendimento às recomendações da Auditoria, sob pena de aplicação de multa, conforme previsto no inciso IV do art. 5º da Lei Complementar nº 05, de 04/12/1991.

Gerência 7A, 15 de dezembro de 2017

Marcos André Sampaio de Matos
Coordenador de Controle Externo

Josimeire Leal de Oliveira
Gerente de Auditoria

Djam Antônio Freitas de Bittencourt
Líder de Auditora

Geísa Maria de Abreu Guimarães
Auditora

Nascionete Alves Marques
Auditora de Contas Públicas

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: UWNTC5NJC4

LISTA DE TABELAS

TABELA 01	Indicador - Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) – Bahia 2014 a junho/2017	25

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: UWNTC5NJC4

LISTA DE SIGLAS

ADPFT	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
APAC	Associação de Proteção e Assistência aos Condenados
CAOCRIM	Centro de Apoio Operacional Criminal
CCI	Coordenação de Controle Interno
CEOSP	Centro de Apoio Operacional de Segurança Pública e Defesa Social
CMEP	Comissão Especial de Monitoração de Pessoas
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CVLI	Crimes Violentos Letais Intencionais
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
DIRPP	Diretoria de políticas Penitenciárias
DPE/BA	Defensoria Pública do Estado da Bahia
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional
INFOPEN	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias do Ministério da Justiça
ISC/TCU	Instituto Serzedello Corrêa
LEP	Lei de Execução Penal
MJ	Ministério da Justiça
MJC	Ministério da Justiça e Cidadania
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MPE/BA	Ministério Público do Estado da Bahia
SANG	Sistema de Acompanhamento do Núcleo de Gestão
SEAP	Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização
SGP	Superintendência de Gestão Prisional
SSP/BA	Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ/BA	Tribunal de Justiça do Estado da Bahia

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: UWNTC5NJC4

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Marcos Andre Sampaio de Matos
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 19/12/2017

Josimeire Leal de Oliveira
Gerente de Auditoria - Assinado em 19/12/2017

Djam Antonio Freitas de Bittencourt
Líder de Auditoria - Assinado em 19/12/2017

Geisa Maria de Abreu Guimaraes
Auditor - Assinado em 19/12/2017

Nascionete Alves Marques
Auditor de Contas Públicas - Assinado em 19/12/2017

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: UWNTC5NJC4