



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 00753/17

Objeto: Auditoria Operacional Coordenada em Sistema Penitenciário do Estado da Paraíba

Relator: Cons. Subst. Oscar Mamede Santiago Melo

Responsáveis:

- Ricardo Vieira Coutinho (Governador do Estado),
- Wagner Paiva de Gusmão Dorta (Secretário de Estado da Administração Penitenciária-SEAP)
- Cláudio Coelho Lima (Secretário de Estado de Segurança e Defesa Social-SEDS)
- Ricardo José de Medeiros e Silva (Promotor de Justiça da Tutela Coletiva do Sistema Prisional e Direitos Humanos do MPPB)
- Isamark Leite Fontes Arnaud (Promotora da Execução Penal de João Pessoa do MPPB)
- Carlos Neves da Franca (Juiz da Vara de Execuções Penais)
- Maria Madalena Abrantes Silva (Defensora Pública Geral)
- Simone Guimarães (Superintendente da SUPLAN)

EMENTA: PODER EXECUTIVO ESTADUAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA. AUDITORIA OPERACIONAL COORDENADA EM SISTEMA PENITENCIÁRIO. Assinação de prazo para apresentação do Plano de Ação. Encaminhamentos.

RESOLUÇÃO RPL – TC – 00015/18

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, tendo em vista o que consta do Processo TC n.º **00753/17**, que trata de Auditoria Operacional Coordenada em Sistema Penitenciário do Estado da Paraíba, **RESOLVE**, à unanimidade de seus membros, na sessão realizada nesta data:

Art. 1º - Assinar, à luz do disposto no Art. 7º, §§ 1º e 2º da Resolução RN TC 01/2018, o prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta Resolução, ao Governador do Estado - Ricardo Coutinho, ao Secretário de Estado da Administração Penitenciária (SEAP) - Wagner Paiva de Gusmão Dorta, ao Secretário de Estado de Segurança e Defesa Social (SEDS) - Cláudio Coelho Lima, ao Promotor de Justiça da Tutela Coletiva do Sistema Prisional e Direitos Humanos do MPPB - Ricardo José de Medeiros e Silva, à Promotora da Execução Penal de João Pessoa do MPPB - Isamark Leite Fontes Arnaud, ao Juiz da Vara de Execuções Penais - Carlos Neves da Franca, à Defensora Pública Geral - Maria Madalena Abrantes Silva e à Superintendente da SUPLAN - Simone Guimarães, ou a quem os substitua, para apresentação do Plano de Ação contendo as providências a serem desenvolvidas e o cronograma de implementação das deliberações que lhes couberem nesta decisão, nos termos do padrão constante no Anexo da citada Resolução, e nos termos sugeridos pela Auditoria, às fls. 746/753 do Relatório Técnico;

Art. 2º - Informar aos responsáveis que, na forma do disposto no Art. 7º, § 3º da aludida Resolução Normativa RN TC 01/2018, a não apresentação do Plano de Ação ou sua apresentação injustificada após o prazo, ensejará aplicação da multa prevista no art. 56, IV, da Lei Orgânica do Tribunal, bem como a renovação da determinação para sua apresentação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 00753/17

Art. 3º - Cientificá-los que, de acordo com o art. 11 da mencionada Resolução, o não cumprimento das determinações ou a não implementação das recomendações deliberadas pelo Tribunal poderá configurar irregularidade de gestão geral em processo de Prestação de Contas Anual apresentada a este Tribunal pelo(s) responsável(eis) do órgão ou entidade auditada, a aplicação da multa prevista no inciso IV do art. 56 da LC 18/93, bem como a representação ao Ministério Público Estadual e/ou Federal, conforme o caso;

Art. 4º - Expirados os prazos estipulados nos Planos de Ação, que se realize o monitoramento a fim de constatar o cumprimento/implementação das deliberações do Tribunal e dos resultados delas advindos, através da verificação da execução das providências constantes dos Planos de Ação e da aferição de seus efeitos, conforme o disposto no art. 8º da Resolução RN TC 01/2018.

Art. 5º - Encaminhar cópia da presente decisão e do Relatório de Auditoria Operacional Coordenada em Sistema Penitenciário do Estado da Paraíba (fls. 667/757) à comissão de transição do Governo Federal e ao Ministério da Justiça para conhecimento e subsidiar o planejamento das ações a serem implementadas no sistema prisional brasileiro.

Art. 6º - Esta Resolução entra em vigor nesta data.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao TCE-PB
Publique-se, registre-se e intime-se.
TCE – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 05 de dezembro de 2018

CONS. ANDRÉ CARLO TORRES PONTES
PRESIDENTE

CONS. ARNÓBIO ALVES VIANA

CONS. ANTONIO NOMINANDO DINIZ FILHO

CONS. FERNANDO RODRIGUES CATÃO

CONS. ARTHUR PAREDES CUNHA LIMA

CONS. MARCOS ANTONIO DA COSTA

CONS. SUBST. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO
RELATOR

LUCIANO ANDRADE FARIAS
PROCURADOR GERAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 00753/17

RELATÓRIO

CONS. SUBST. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): Tratam os presentes autos de Auditoria Operacional Coordenada em Sistema Penitenciário do Estado da Paraíba, que tem como objetivo realizar o diagnóstico do sistema prisional e avaliar o desempenho das ações de governo, apresentando o tema auditado e proferindo recomendações e determinações que visem a correção dos problemas identificados e o aperfeiçoamento das ações de controle, contribuindo, conseqüentemente, para a boa gestão dos recursos públicos.

A equipe de Auditoria, composta por Adriana Falcão do Rêgo (Coordenação), Alcimar Alves Fraga, Francisco Vieira de Figueirido, Júlio Uchoa Cavalcanti Neto e Noberto Medeiros de Lucena, procedeu à realização dos trabalhos e elaborou o relatório, cujas principais observações foram sumariadas e são apresentadas a seguir:

O Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas – CNPGC deliberou que fosse promovida Representação pelos Ministérios Públicos de Contas do TCU e dos Tribunais de Contas subnacionais, dentre eles o TCE-PB, requerendo a realização de Auditoria Operacional nos sistemas penitenciários, sendo formalizado o presente Processo no âmbito deste Tribunal.

Como forma de congregar esforços e obter um panorama também nacional, decidiram então os Tribunais de Contas brasileiros pela realização de uma Auditoria Operacional Coordenada em Sistema Penitenciário, tendo o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba aderido ao mencionado Acordo de Cooperação Técnica.

Na instrução do processo são seguidas as normas contidas na Resolução Normativa RN-TC-01/2018, que, por seu turno, adota os Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional da INTOSAI, inseridos nas Normas Brasileiras do Setor Público.

Inicialmente, na contextualização do objeto de auditoria, foram apresentados diversos aspectos que delineiam o perfil do Sistema Penitenciário na Paraíba, dentre os quais o Relator destaca:

A Secretaria de Estado da Administração Penitenciária - SEAP adota, em certa medida, a regionalização de segurança pública estruturada pela Secretaria de Estado da Segurança e Defesa Social - SEDS, dividindo o território estadual em três Regiões Integradas de Segurança Pública – REISP: Zona da Mata - sediada em João Pessoa, Agreste e Borborema - sediada em Campina Grande, e Sertão - sediada em Patos.

A partir de informações da Gerência do Sistema Penitenciário, de contatos com os diretores e de inspeção *in loco*, por amostragem, a Auditoria verificou um quantitativo total de 80 unidades de estabelecimentos penais, sendo: 17 Penitenciárias, 2 Presídios, 1 Instituto Psiquiátrico, 1 Colônia Agrícola e 59 Cadeias Públicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 00753/17

A Lei de Organização e Divisão Judiciárias do Estado da Paraíba (LOJE) – LC nº 96/2010, em seu art. 316, exige pelo menos uma cadeia pública em cada comarca, ao estabelecer esta condição para a instalação de comarca. A Paraíba possui 39 comarcas de 1ª Entrância, 34 de 2ª e 5 de 3ª Entrância, totalizando 78 comarcas, e, como dito, as cadeias públicas somam apenas 59 no Estado.

No período de 2012 a 2016, o incremento na população carcerária no Estado foi de 39,47% e a população masculina em 2016 correspondia a 95,5% do total.

Do ponto de vista do regime de execução das penas, a população carcerária de 12.166 presos estava assim distribuída - 6.369, (52,35%), na condição de provisórios e 5.797, (47,65%), já sentenciados. Destes, 3.884 condenados ao regime fechado (31,93% do total), 1.303 no semiaberto (10,71%) e 610 no aberto (5,01%).

De acordo com a Secretaria da Administração Penitenciária, a capacidade atual do sistema penitenciário do Estado é de 5.451 vagas. Confrontando-se este quantitativo de vagas com a população carcerária informada, 12.166, tem-se um déficit de 6.715 vagas, indicando uma superlotação em torno de 123%.

O número total de celas informado foi de 1.297, sendo a média de presos por cela de 9,38. Todavia, em que pese a informação referida, constata-se a existência de estabelecimentos com quantitativos de apenados bem acima desse índice, como por exemplo a Cadeia Pública de Alhandra, com 34 presos por cela, ultrapassando em 325% o número de vagas ali existente; e a Cadeia de Esperança, exibindo uma média de 23,14 presos por cela, que, a despeito de apresentar um índice inferior ao de Alhandra, ultrapassa em 980% o seu quantitativo de vagas previsto.

No que se refere ao tipo de crime que acarretou a condenação, tem-se, de acordo com informações da Secretaria, com referência a 2016, a predominância dos crimes contra o patrimônio (47%) e da Lei de drogas (29%). Informou ainda a Secretaria não haver estudos, no âmbito estadual, quanto à reincidência no cometimento de crimes e retorno ao cárcere.

Com relação à idade média dos presos, a distribuição percentual por faixa de idade demonstra que 62,76% deles possuem até 29 anos:

No que tange à execução orçamentária da Secretaria da Administração Penitenciária, pasta responsável pela custódia dos presos no Estado, observa-se nas despesas empenhadas no período de 2013 a 2017, uma queda no exercício de 2016, voltando a crescer em 2017. O incremento em 5 anos foi de 26,4% (de R\$ 120.622.797,72 em 2013 para R\$ 152.500.137,93 em 2017).

Na distribuição da população carcerária quanto ao grau de instrução, observa-se que os presos analfabetos, apenas alfabetizados e com ensino fundamental incompleto representam 69,43% do total.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 00753/17

No que diz respeito ao encaminhamento da auditoria, o escopo foi delimitado a partir de três eixos de investigação: *Gestão e governança, Infraestrutura dos estabelecimentos penais e Ressocialização.*

O primeiro eixo - *Gestão e Governança* - abrangeu o maior número de questões – nove, enfocando a institucionalização e o planejamento da política pública, a articulação existente entre os órgãos e Poderes envolvidos, o nível de profissionalização da gestão penitenciária, a gestão de riscos e o gerenciamento de crise, o acompanhamento da execução das penas, a aplicação de recursos do repasse fundo a fundo em monitoração eletrônica, a atuação da Defensoria Pública e o conhecimento do custo mensal do preso no Estado.

O eixo *Infraestrutura dos Estabelecimentos Penais* compreendeu três questões, referentes à alocação de presos, à infraestrutura física e equipamentos das unidades prisionais e à aplicação de recursos repassados fundo a fundo para construção/ampliação de vagas.

No eixo referente à *Ressocialização dos custodiados*, o recorte de investigação abrangeu a assistência educacional (instrução escolar e formação profissional) e a oportunidade de trabalho (interno e externo) que o Estado proporciona.

I - Com relação à *Gestão e governança do Sistema Penitenciário do Estado*, constataram-se os seguintes achados de auditoria:

- a)** inexistência de normativo instituindo política pública, em nível estadual, para o Sistema Penitenciário;
- b)** fragilidade na articulação existente entre os órgãos e Poderes estaduais que compõem o Sistema Penitenciário;
- c)** inexistência de planejamento da política pública do Sistema Penitenciário que traduza um delineamento estratégico em termos operacionais;
- d)** no que se refere à profissionalização da gestão - Insuficiência do quadro efetivo de agentes de segurança penitenciária; quadro de pessoal sem a devida capacitação /treinamento para o exercício das funções; ausência de Plano de Cargos e Carreira para a categoria dos agentes de segurança penitenciária e falta de aprovação de Lei Orgânica no âmbito da Secretaria da Administração Penitenciária;
- e)** fragilidade da gestão de riscos e do gerenciamento de crise no sistema penitenciário estadual e não implementação do Sistema Estadual de Inteligência de Segurança e Defesa Social do Estado, dentro do qual existe o Subsistema de Inteligência do Sistema Prisional;
- f)** deficiência no acompanhamento da execução de penas, no que tange a mecanismo, e inexistência, completude e consistência das informações e integração entre os diversos sistemas;
- g)** inexistência de regulamentação/normatização, em nível estadual, sobre a monitoração eletrônica; inadequação da atual estrutura física da Central de Monitoramento do Estado e que os contratos de prestação de serviços de monitoração eletrônica são pagos pela quantidade disponibilizada e não pela utilizada, havendo desperdício de recursos;
- h)** quanto à atuação da Defensoria Pública Estadual - Insuficiência no quantitativo de defensores públicos, notadamente nas comarcas de 1ª Entrância (interior do Estado);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 00753/17

insuficiência de recursos financeiros para as atividades da Defensoria e inobservância de exigência de instalação da Defensoria nos estabelecimentos penais;

- i)** não aferição do custo mensal do preso por estabelecimento e não atuação do controle interno da SEAP e CGE no processo de aferição do custo mensal do preso e em sua verificação.

II - No eixo *Infraestrutura*, foram apontados os seguintes achados de auditoria:

- j)** alocação inadequada de presos nos estabelecimentos penais, quanto a provisórios / sentenciados, por regime de execução e com relação a idosos;
- k)** precariedade da estrutura física dos estabelecimentos penais, quanto à disponibilização de ambientes, estado de conservação, instalações e equipamentos de segurança;
- l)** e que os recursos oriundos do repasse fundo a fundo para construção de estabelecimento penal ainda não aplicados.

III - Por fim, no que se refere a *Ressocialização dos custodiados*:

- m)** defasagem entre a oferta e a demanda de assistência educacional ao preso e ao internado, no que tange a instrução escolar e formação profissional;
- n)** e baixo percentual de presos executando trabalho interno ou externo.

Para fazer face às principais causas dos Achados de Auditoria referentes aos três eixos: Gestão e Governança do Sistema Penitenciário do Estado, Infraestrutura e Ressocialização dos Custodiados foram sugeridas recomendações/determinação às seguintes autoridades: Governador do Estado – Ricardo Vieira Coutinho, Secretário de Estado da Administração Penitenciária (SEAP) - Wagner Paiva de Gusmão Dorta, Secretário de Estado de Segurança e Defesa Social (SEDS) - Cláudio Coelho Lima, Promotor de Justiça da Tutela Coletiva do Sistema Prisional e Direitos Humanos do MPPB - Ricardo José de Medeiros e Silva, Promotora da Execução Penal de João Pessoa do MPPB - Isamark Leite Fontes Arnaud, Juiz da Vara de Execuções Penais - Carlos Neves da Franca, Defensora Pública Geral - Maria Madalena Abrantes Silva e Superintendente da SUPLAN - Simone Guimarães, nos termos expostos ao final do relatório técnico, onde também foram listados os benefícios esperados com a implementação das recomendações e o cumprimento da determinação sugerida.

Em observância ao art. 6º, inciso V da Resolução Normativa RN-TC-01/2018, o Relator ordenou a citação das autoridades, ou quem as substitua, para tomarem conhecimento do "Relatório de Auditoria Operacional Coordenada em Sistema Penitenciário", e para que, se assim entendessem, apresentassem COMENTÁRIOS acerca dos achados e sugestões de deliberações, contidos no referido Relatório Preliminar.

Atenderam às citações para comentário os gestores: Simone Cristina C. Guimarães, Maria Madalena Abrantes Silva e Ricardo José de Medeiros e Silva. Em sua análise, a Unidade Técnica entende terem sido ratificadas as constatações anteriores, não sendo necessários ajustes ao Relatório, mantendo-se, em seu inteiro teor, a Proposta de Encaminhamento nele contida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 00753/17

O processo seguiu ao Ministério Público de Contas junto ao TCE-PB. E este através de sua representante emitiu Cota, devolvendo os presentes autos à consideração do Relator para, em caráter prioritário, pautar a Auditoria Operacional em tela.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

CONS. SUBST. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): Inicialmente, parabenizo a equipe de Auditoria, composta por Adriana Falcão do Rêgo (Coordenação), Alcimar Alves Fraga, Francisco Vieira de Figueiredo, Júlio Uchoa Cavalcanti Neto e Noberto Medeiros de Lucena, pelo minucioso trabalho realizado tendo como foco um aspecto tão relevante, como é o Sistema Prisional do nosso Estado, haja vista a realidade brasileira no que se refere à Segurança Pública, uma das áreas que mais preocupam o cidadão brasileiro nos dias atuais.

Quanto à Auditoria Operacional Coordenada em Sistema Penitenciário, acompanho, na íntegra, o encaminhamento sugerido pela Unidade Técnica, portanto, proponho no sentido de que este Tribunal Pleno:

1. Assine, à luz do disposto no Art. 7º, §§ 1º e 2º da Resolução RN TC 01/2018, o prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta Resolução, ao Governador do Estado - Ricardo Coutinho, ao Secretário de Estado da Administração Penitenciária (SEAP) - Wagner Paiva de Gusmão Dorta, ao Secretário de Estado de Segurança e Defesa Social (SEDS) - Cláudio Coelho Lima, ao Promotor de Justiça da Tutela Coletiva do Sistema Prisional e Direitos Humanos do MPPB - Ricardo José de Medeiros e Silva, à Promotora da Execução Penal de João Pessoa do MPPB - Isamark Leite Fontes Arnaud, ao Juiz da Vara de Execuções Penais - Carlos Neves da Franca, à Defensora Pública Geral - Maria Madalena Abrantes Silva e à Superintendente da SUPLAN - Simone Guimarães, ou quem os substitua, para apresentação do Plano de Ação contendo as providências a serem desenvolvidas e o cronograma de implementação das deliberações que lhes couberem nesta decisão, nos termos do padrão constante no Anexo da citada Resolução, e nos termos sugeridos pela Auditoria, às fls. 746/753 do Relatório Técnico;
2. Informe aos responsáveis que, na forma do disposto no Art. 7º, § 3º da aludida Resolução Normativa RN TC 01/2018, a não apresentação do Plano de Ação ou sua apresentação injustificada após o prazo, ensejará aplicação da multa prevista no art. 56, IV, da Lei Orgânica do Tribunal, bem como a renovação da determinação para sua apresentação;
3. Cientifique-os que, de acordo com o art. 11 da mencionada Resolução, o não cumprimento das determinações ou a não implementação das recomendações deliberadas pelo Tribunal poderá configurar irregularidade de gestão geral em processo de Prestação de Contas Anual apresentada a este Tribunal pelo(s) responsável(eis) do órgão ou entidade auditada, a aplicação da multa prevista no inciso IV do art. 56 da LC 18/93, bem como a representação ao Ministério Público Estadual e/ou Federal, conforme o caso;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 00753/17

4. Expirados os prazos estipulados nos Planos de Ação, que se realize o monitoramento a fim de constatar o cumprimento/implementação das deliberações do Tribunal e dos resultados delas advindos, através da verificação da execução das providências constantes dos Planos de Ação e da aferição de seus efeitos, conforme o disposto no art. 8º da Resolução RN TC 01/2018;

5. Encaminhe-se cópia da presente decisão e do Relatório de Auditoria Operacional Coordenada em Sistema Penitenciário do Estado da Paraíba (fls. 667/757) à comissão de transição do Governo Federal e ao Ministério da Justiça para conhecimento e subsidiar o planejamento das ações a serem implementadas no sistema prisional brasileiro.

É a proposta.

João Pessoa, 05 de dezembro de 2018

CONS. SUBST. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO
RELATOR

Assinado 7 de Dezembro de 2018 às 09:12



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Assinado 6 de Dezembro de 2018 às 17:17



Cons. Subst. Oscar Mamede Santiago Melo
RELATOR

Assinado 8 de Dezembro de 2018 às 14:08



Cons. Arnóbio Alves Viana
CONSELHEIRO

7 de Dezembro de 2018 às 09:30



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 7 de Dezembro de 2018 às 08:55



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO

7 de Dezembro de 2018 às 12:48



Cons. Marcos Antonio da Costa
CONSELHEIRO

Assinado 7 de Dezembro de 2018 às 12:27



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
CONSELHEIRO

7 de Dezembro de 2018 às 09:27



Luciano Andrade Farias