

<b>PROCESSO Nº:</b>	RLA-12/00527337
<b>UNIDADE GESTORA:</b>	Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania
<b>RESPONSÁVEIS:</b>	Ada Lili Faraco de Luca, Antônio Marcos Gavazzoni e João Raimundo Colombo
<b>ASSUNTO:</b>	Auditoria Operacional para avaliar o sistema prisional do Estado de Santa Catarina
<b>RELATÓRIO REINSTRUÇÃO:</b>	<b>DE</b> DAE - 24/2013

## 1 INTRODUÇÃO

Trata-se de Auditoria Operacional no Sistema Prisional, cujo tema constava da programação de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina para o ano de 2012.

Almejando a realização de auditoria neste assunto, realizaram-se visitas à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (SJC), tanto na sede administrativa, quanto na Diretoria Estadual de Administração Prisional (DEAP); à Corregedoria de Justiça do Tribunal de Justiça; à Vara da Execução Penal da Comarca de Florianópolis; ao Conselho Penitenciário Estadual; à Pastoral Carcerária de Florianópolis e ao Centro de Apoio Operacional do Ministério Público de Santa Catarina.

A partir das informações levantadas e das técnicas aplicadas, os estudos apontaram que a auditoria deveria concentrar-se em três temas: o conhecimento, pela SJC, do custo do preso nos estabelecimentos penais; a superlotação das unidades prisionais e a adequação da quantidade de agentes penitenciários e da equipe técnica ao número de presos por estabelecimento penal.

Após a execução da auditoria, a Diretoria de Atividades Especiais (DAE) lavrou o Relatório de Instrução nº DAE - 04/2013, contendo os achados de auditoria e os respectivos órgãos responsáveis. Em respeito ao despacho do Relator do Processo (fl. 1.008), efetuou-se a audiência dos Gestores Sr. Raimundo Colombo, Governador do Estado de Santa Catarina (fl. 1.012); Antônio Marcos Gavazzoni, Secretário de Estado da Fazenda (fl. 1.010); e Ada Lili Faraco

de Luca, Secretária de Estado da Justiça e Cidadania (fl. 1.011) para apresentarem comentários ou justificativas acerca das situações encontradas.

O Secretário de Estado da Fazenda manifestou-se em 18 de julho de 2013, conforme Ofício SEF/GABS nº 0456/2013 (fls. 1.017-1.039).

A Secretária de Estado da Justiça e da Cidadania solicitou prorrogação de prazo em 11 de julho de 2013, que foi deferida pelo Relator (fls. 1.013/1.014). As justificativas foram protocoladas, então, no dia 15 de agosto de 2013.

O Secretário de Estado da Casa Civil, por sua vez, manifestou-se sobre o item 3.3.1 do Relatório de Instrução nº DAE – 04/2013, destinado ao Governador do Estado, por meio do Ofício SCC/COJUR nº 982/2013, de 28 de novembro de 2013.

Diante das justificativas apresentadas e dos documentos remetidos, passa-se a reexaminar as situações encontradas e proceder às considerações de reinstrução.

## 1.1 VISÃO GERAL DO AUDITADO

A Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania foi criada em 20 de abril de 2011, com a Lei Complementar nº 534/2011, a qual modificou o artigo 64 da Lei Complementar nº 381/2007, prevendo as seguintes atribuições no que tange ao sistema prisional:

I - planejar, formular, normatizar e executar as políticas públicas para o sistema prisional do Estado de Santa Catarina;

(...)

V - promover a administração e segurança interna e externa dos estabelecimentos penais;

VI - promover a elevação da escolaridade e o ensino profissionalizante dos detentos;

(...)

VII - planejar, formular, normatizar e executar ações, programas e projetos específicos no sistema prisional para assegurar o retorno e a reinserção social do apenado;

(...)

X - executar as decisões de suspensão de pena, liberdade condicional, graça, indulto e direitos dos sentenciados;

(...)

XIV - viabilizar, desenvolver e implantar projetos e programas de cursos de formação, atualização e treinamento em serviços para pessoal do Sistema Prisional e Sistema Socioeducativo, em todos os níveis.

Internamente, a recém criada Secretaria, nas suas atividades finalísticas, conforme organograma (fl. 1125), compõe-se do Departamento de Administração Socioeducativa; do Departamento de Defesa do Consumidor e do Departamento da Administração Prisional (DEAP), sendo que a auditoria tem como escopo este último e a parte administrativa da Secretaria.

O DEAP é responsável pela administração dos estabelecimentos penais estaduais, excluindo-se os estabelecimentos educacionais destinados às medidas socioeducativas. Para fins estatísticos, as unidades prisionais são agrupadas em seis regionais, a saber: Regional 1 – Grande Florianópolis; Regional 2 – Sul Catarinense; Regional 3 – Vale do Itajaí; Regional 4 – Norte Catarinense; Regional 5 – Região Serrana e Meio Oeste; e Regional 6 – Oeste.

Já o tipo de estabelecimento em que deve ficar cada preso é definido pela Lei de Execução Penal (LEP) - Lei nº 7.210/1984, considerando a classificação entre provisórios e definitivos, e para estes, a subdivisão nos regimes fechado, semiaberto e aberto.

**Quadro 1:** Relação entre o estabelecimento penal, regime e cumprimento de pena

Tipo de Estabelecimento Penal	Destinado a presos	Regime de cumprimento da pena	Referência na LEP
Cadeia Pública	Preso provisório	Não cabe	Art. 102
Penitenciárias	Preso definitivo	Regime Fechado	Art. 87
Colônia Agrícola, Industrial ou Similar	Preso definitivo	Regime Semiaberto	Art. 91
Casa de Albergado	Preso definitivo	Regime Aberto	Art. 93
Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico	Submetidos à medida de segurança	Não cabe	Art. 99

Fonte: Adaptado a partir da Lei nº 7.210/1984.

No conceito de cadeia pública estão contemplados as Unidades Prisionais Avançadas (UPAs), Presídio e Central de Triagem.

Ainda existem os complexos penitenciários, que consistem em conjuntos penais com vários estabelecimentos em um mesmo terreno, porém independentes e estanques entre si.

Há duas formas de gestão dos estabelecimentos penais catarinenses, a saber: a) a autogestão, a qual a SJC é integralmente responsável pela administração da unidade; e b) cogestão, em que a SJC contrata uma empresa para realizar a execução de serviços técnicos e materiais, objetivando a

operacionalização das unidades. Neste modelo, a SJC permanece com a Direção do estabelecimento penal, pois indica o Diretor, Vice-Diretor e Fiscal de Segurança; continua com a responsabilidade pela segurança externa e pelo pagamento das despesas de luz, água, internet, telefonia, além de outras previstas em contrato.

A Secretaria de Estado da Fazenda foi inserida como responsável nos achados de auditoria, pois cabe a ela efetuar a contabilidade da SJC, assim como o Governador do Estado foi incluído por ser ele o agente político competente para propor lei com o objetivo de aumentar o quantitativo de servidores do Poder Executivo.

## 1.2 VISÃO GERAL DA AUDITORIA

Neste tópico são apresentados os objetivos, as questões de auditoria, a metodologia empregada e o volume de recursos fiscalizados.

### 1.2.1 Objetivo Geral

Avaliar a gestão do Sistema Prisional pela Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania.

### 1.2.2 Questões de auditoria

Para atingir o objetivo geral desta auditoria foram elaboradas as seguintes questões:

1ª - A Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania conhece o custo mensal do preso de cada unidade prisional de forma a avaliar a gestão do sistema?

2ª - A Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania desenvolve ações para mitigar a superlotação nas unidades prisionais?

3ª - O número de agentes penitenciários e equipe técnica é proporcional ao número de presos em cada estabelecimento penal destinado aos presos provisórios e definitivos em regime fechado?

### **1.2.3 Metodologia utilizada**

Na fase de planejamento da auditoria, foi realizada pesquisa documental na internet, abrangendo artigos e notícias veiculadas sobre a matéria em análise e a legislação correlata. Também foram realizadas entrevistas com os gestores e demais atores envolvidos com o tema. Procedeu-se, ainda, a aplicação de técnicas de auditoria denominadas análise SWOT<sup>1</sup> (fls. 05/06) e Diagrama de Verificação de Riscos (DVR) (fls. 07/08), para melhor compreensão dos mecanismos de organização e funcionamento do sistema e, essencialmente, para identificar os principais problemas no desenvolvimento da política em análise.

Com as informações levantadas e os temas definidos, elaborou-se a Matriz de Planejamento (fls. 09-13) que orientou a execução dos trabalhos e foi apresentada em 22 de novembro de 2012 aos servidores da SJC, com a presença da Secretária Adjunta, e a participação de contadores da Secretaria de Estado da Fazenda (fls. 23-26).

Ainda durante a fase de planejamento da auditoria, entre outubro e novembro de 2012, ocorreram diversos atentados em Santa Catarina, supostamente orquestrados por membros de uma organização criminosa denominada PGC (Primeiro Grupo Catarinense). Tal situação gerou uma limitação das ações da equipe de auditoria, não sendo possível vistoriar unidades prisionais, por medida de segurança. Em virtude disso, o método adotado na fase de execução da auditoria restringiu-se à requisição e análise de documentos e à tabulação de dados sobre a quantidade de presos e de agentes penitenciários e equipes técnicas nas unidades prisionais.

---

<sup>1</sup> SWOT - técnica de auditoria utilizada para enquadrar aspectos positivos, negativos, oportunidades e ameaças relacionadas a determinado programa de governo ou órgão/entidade (do inglês Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats).

As situações encontradas que culminaram em achados de auditoria foram consubstanciadas na Matriz de Achados (fls. 938-948), documento que serviu de base para a elaboração deste Relatório.

#### **1.2.4 Volume de Recursos Fiscalizados**

O montante de recursos fiscalizados foi de R\$ 292.565.511,84 (duzentos e noventa e dois milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil, quinhentos e onze reais e oitenta e quatro centavos). Trata-se dos valores liquidados no ano de 2012 pela Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania e seus respectivos Fundos Penitenciários.

## **2 ANÁLISE**

O resultado da auditoria operacional no Sistema Prisional está baseado em evidências coletadas em documentos e planilhas eletrônicas encaminhadas pela Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (SJC).

Os achados evidenciaram a ausência do cálculo do custo do preso nos moldes estabelecidos pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), a superlotação dos estabelecimentos penais e a carência de recursos humanos. Para solucionar esses problemas, ações devem ser tomadas pela SJC e Secretaria de Estado da Fazenda, conforme descrito na sequência.

### **2.1 CUSTO MENSAL DO PRESO**

O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), ciente da falta de padrão na aferição do custo do preso nas unidades da federação, editou a Resolução nº 06/2012, a qual definiu, no artigo 2º, que devem ser considerados no cálculo o número total de encarcerados em estabelecimentos

penais destinados aos regimes fechado, semiaberto, aberto, submetidos à medida de segurança e presos provisórios. As despesas a serem consideradas, por sua vez, encontram-se previstas no artigo 3º da aludida resolução, através dos seguintes indicadores:

- Despesas administrativas
- 1.1. Despesas com pessoal;
  - 1.1.1. Salários;
    - 1.1.1.1. Órgão da administração penitenciária;
    - 1.1.1.2. Outros órgãos;
  - 1.1.2. Material de expediente;
  - 1.1.3. Prestadores de serviço;
  - 1.1.4. Estágio remunerado de estudantes;
- 1.2. Outras despesas;
  - 1.2.1. Aluguéis (bens imóveis, móveis, veículos e equipamentos de informática);
  - 1.2.2. Transportes (inclusive para deslocamento de presos para as audiências e atendimentos à saúde) e combustíveis;
  - 1.2.3. Material de limpeza;
  - 1.2.4. Material de escritório;
  - 1.2.5. Água, luz, telefone, lixo e esgoto;
  - 1.2.6. Manutenção predial;
  - 1.2.7. Manutenção de equipamentos de segurança;
  - 1.2.8. Manutenção de equipamentos de informática;
  - 1.2.9. Aquisição e/ou aluguel de equipamentos de segurança, de informática, veículos, móveis e imóveis;
  - 1.2.10. Atividades laborais e educacionais;
  - 1.2.11. Contrapartida da administração penitenciária em relação a parcerias para desenvolvimento de atividades laborais ou educacionais (ensino formal ou profissionalizante) dos presos;
  - 1.2.12. Alimentação;
  - 1.2.13. Material de higiene pessoal;
  - 1.2.14. Colchões, uniformes, roupas de cama e banho;
  - 1.2.15. Recursos para assistência à saúde do preso (médica, odontológica, psicológica, terapia ocupacional, etc.).

Assim, o custo mensal do preso deve ser o resultado “do total de despesas administrativas apresentado no mês de referência dividido pela população carcerária do mesmo mês” (art. 5º da Resolução CNPCP nº 06/2012).

A Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (SJC), então, em respeito ao artigo 6º da citada resolução, deve encaminhar as planilhas referentes ao custo mensal do preso, por estabelecimento penal, ao Departamento Penitenciário Nacional, até o dia 10 de cada mês.

Com base na Resolução nº 06/2012 do CNPCP, a equipe de auditoria solicitou as informações do custo do preso à SJC. A Secretaria informou que utiliza o Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF), da Secretaria de Estado da Fazenda, para o registro das informações financeiras e acompanhamento físico e financeiro da execução orçamentária, conforme

previsto no Decreto (estadual) nº 3.132/2010. Já para o registro da população carcerária é utilizado o sistema IPEN, porém, como não há comunicação entre estes dois sistemas, o cálculo do custo do preso está sendo realizado de forma manual, carecendo de adequações no SIGEF para que o cálculo seja automatizado. (fl. 72).

Contudo, as respostas à requisição de documentos não deixam dúvidas da inexistência de cálculo do custo do preso, mesmo que de forma manual, conforme se pode perceber das manifestações do gestor. Ao ser questionada se o sistema informatizado utilizado permite o cálculo do custo do preso por unidade prisional, a SJC respondeu que “considerando não haver no presente um instrumento automatizado de obtenção de despesas detalhados por unidade prisional, a Secretaria não pode apresentar informações confiáveis nesse nível de detalhamento” (fl. 73). Quando se perguntou sobre a realização do cálculo do custo do preso no âmbito estadual ou para cada estabelecimento penal, a Secretaria respondeu: “A SJC não possui processo sistematizado que atenda o requisito” (fls. 77-78).

Inclusive, mesmo em relação aos estabelecimentos administrados pelo sistema de cogestão, o Estado desconhece o custo do preso, pois individualiza apenas o valor estipulado em contrato, enquanto os demais gastos, que ainda são de responsabilidade da Secretaria, são contabilizados para o sistema como um todo, a exemplo das despesas com água, luz e telefone, que são faturadas para a Secretaria, sem o detalhamento por estabelecimento penal, conforme fl. 443.

Por outro lado, é importante reconhecer os esforços dos técnicos da SJC e contadores da Secretaria de Estado da Fazenda, que elaboraram uma planilha (fls. 76/861-864) com as despesas e os investimentos realizados por aquela Secretaria em 2012, nos moldes solicitados pelo artigo 3º da Resolução CNPCP nº 06/2012, mas que ainda não foram enviados a este Conselho (fl. 860). A partir desses dados e das informações sobre a população carcerária em 2012 (fls. 464-475), foi possível realizar alguns cálculos estimativos do custo do preso em Santa Catarina.



**Quadro 2:** Custo do preso no Sistema Prisional Catarinense em 2012

Custo	Valor médio mensal por preso em 2012
(A) Custo médio mensal do preso encarcerado no sistema prisional catarinense	R\$ 1.649,03
(B) Custo médio mensal do preso das unidades de cogestão	R\$ 3.010,92
(C) Custo médio mensal do preso encarcerado no sistema prisional catarinense, excetuado os valores dos contratos das administradoras do sistema de cogestão	R\$ 1.544,41

Fonte: Quadro elaborado pelo TCE/SC a partir dos apêndices 1 a 5 do Relatório de Instrução nº DAE - 04/2013, com base nas informações extraídas das respostas da SJC constante às fls. 464 a 475 e 861 a 864.

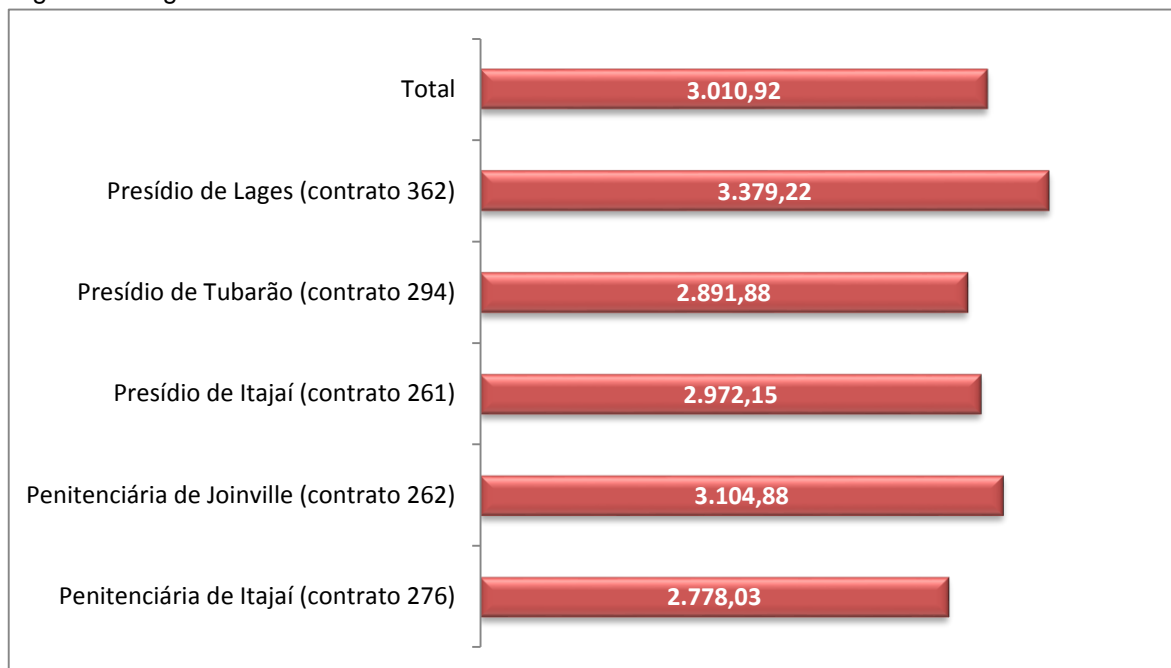
Em relação ao item A, o custo médio mensal do preso foi calculado com base nos valores liquidados pela SJC entre janeiro e dezembro de 2012 e o número médio de presos no mesmo período, excetuado os do regime aberto, uma vez que quase a totalidade desses se encontram em regime domiciliar.

No item B, foram utilizados os valores liquidados entre janeiro e outubro de 2012 às administradoras dos estabelecimentos penais administrados pelo sistema de cogestão e o número médio de presos nesses estabelecimentos no mesmo período. Cabe ressaltar que os gastos com água, luz e telefone são faturados para a SJC, sem o detalhamento por estabelecimento penal e, portanto, não foram considerados no cálculo (fl. 443).

O custo médio mensal do preso calculado no item C considerou as despesas liquidadas pela SJC entre janeiro e dezembro de 2012, retirados os valores relativos aos contratos de cogestão no mesmo período. Do total da população carcerária, foram desconsiderados os presos em regime aberto e os da cogestão.

Outro ponto a ser considerado consiste no fato de que os custos médios nos estabelecimentos penais administrados pelo regime de cogestão variam entre as unidades, conforme demonstrado no gráfico.

**Gráfico 1:** Valor médio pago por preso em 2012 para cada uma das empresas contratadas no regime de cogestão



Fonte: TCE-SC – Apêndice 5 do Relatório de Instrução nº DAE - 04/2013.

Os valores dos contratos de cogestão foram obtidos por meio da média mensal dos pagamentos às administradoras entre os meses de janeiro e outubro de 2012 e a média mensal de presos, considerando o número de detentos ao final de cada mês de 2012. Apenas o contrato da empresa Reviver Administração Prisional Privada Ltda., responsável pelo Presídio de Lages, abrangeu também o mês de novembro de 2012. Para os demais estabelecimentos, foram desconsiderados os meses de novembro e dezembro de 2012, porque a SJC não fez o pagamento dos contratos de cogestão para tais meses, consoante consta na fl. 388.

A partir da diferença de custos entre a cogestão e a autogestão, demonstrada pelo TCE no quadro 2, percebeu-se a inexistência de estudos pela SJC que evidenciem a economicidade da opção com o parceiro privado, uma vez que a Secretaria desconhece o custo mensal do preso, em ambos os sistemas, desrespeitando o estipulado na Resolução nº 06/2012 do CNPCP. Registre-se, também, que a Secretaria não possui indicadores de reincidência que possam comparar a efetividade de um sistema com o outro, apesar de possuir meios físicos, humanos e tecnológicos para desenvolver ferramentas capazes de automatizar o aludido cálculo.

Diante do apresentado, a instrução processual elencou três determinações, sendo a primeira destinada à Secretaria de Estado da Fazenda e as duas últimas à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania, as quais se encontram transcritas abaixo, juntamente com os comentários dos gestores e a análise desta equipe de auditoria.

Com a adoção das medidas, almeja-se a transparência dos gastos públicos no sistema penitenciário catarinense e a existência de informação disponível para avaliação da gestão das unidades prisionais.

**2.1.1 Implantar sistema informatizado que permita o cálculo do custo mensal do preso, por unidade prisional, em atendimento à Resolução nº 06/2012, artigos 2º a 6º, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP).**

**Comentários do Secretário de Estado da Fazenda:**

O Secretário de Estado da Fazenda em exercício protocolou o Ofício SEF/GABS nº 0456/13 (fl. 1.017), encaminhando como resposta a Informação GENOC/DCOG nº 003/2013, da Gerência de Estudos e Normatização Contábil da referida Secretaria (fls. 1.023-1.039).

Na aludida informação, a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) entendeu que o relatório de auditoria solicitou “ações além do que a própria norma de regência dispõe” (fl. 1.028). A Secretaria aduziu que a Resolução CNPCCP nº 06/2012 em momento algum determinou a existência de um sistema informatizado que possibilite o cálculo do custo mensal do preso pela SJC. Afirmou que a norma exige que seja calculado o custo mensal do preso por estabelecimento prisional do Estado e o resultado enviado ao Departamento Penitenciário Nacional no prazo regulamentar. Defendeu que “o cálculo pode ser feito, a critério do responsável, manualmente ou utilizando uma planilha em *software* adequado.” (fl. 1.028).

A SEF declarou, também, que:

O Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal – SIGEF possui as informações necessárias para o cálculo solicitado, porém, como os itens componentes do custo a ser calculado são departamentalizados por Unidade Gestora (...), deve a SJC/SC, por meio dos seus técnicos, a partir de seus controles

documentais e/ou utilizando rateios adequados, detalhá-los de forma a saber qual percentual desses itens deve ser atribuído a cada unidade prisional do Estado.

Esse procedimento já é realizado pelos técnicos da SJC/SC e pelos Contadores da Fazenda Estadual, como reconhece o próprio corpo técnico do TCE/SC. (fl. 1.018)

A SEF lembrou, ainda, que a contabilidade pública se encontra em processo de reforma, para se adequar às normas internacionais de contabilidade. Expôs que a Portaria STN nº 437/2012, alterada pela Portaria STN nº 753/2012, fixa o final de 2014 para a adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais, dentre eles, a implantação do sistema de custos em cada ente da Federação. Nesse sentido, a Diretoria de Contabilidade Geral do Estado, responsável pela coordenação da implementação dos procedimentos contábeis no Poder Executivo, informou a este Tribunal de Contas que aperfeiçoará o módulo de custos no SIGEF para implementar o Sistema de Custos no ano de 2014, conforme cronograma de ações constantes no ofício SEF/GABS n. 185/2013 (fls. 1.033-1.034 e 1.036).

Inserido no âmbito das ações da convergência contábil, a Diretoria de Contabilidade da SEF/SC editou a Informação GENOC/DCOG nº 17/2012, tratando dos procedimentos e os desafios para a implementação do sistema gerencial de custos considerando a realidade de 2012.

Em 2013, o Governador do Estado editou o Decreto (estadual) nº 1.365/2013, instituindo o Grupo de Trabalho de Apuração de Custos (GTCUSTOS) com a função de “adotar medidas que possibilitem a apuração dos custos dos serviços públicos dos órgãos e entidades do Poder Executivo, propor a adaptação dos sistemas de gestão do Poder Executivo ao SIGEF, dentre outras.” (fl. 1.031). No entanto, a Diretoria de Contabilidade condicionou a execução do trabalho do GTCUSTOS à “implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e dos procedimentos patrimoniais exigidos, que tem reflexo direto no cálculo do custo de produtos ou serviços oferecidos pelo Estado” (fl. 1.031).

A SEF reafirmou, por fim, que o Tribunal de Contas exigiu “mais do que as normas de regência estabelecem” (fl. 1.031), tendo em vista que o prazo atual para a implementação do sistema de custos no Poder Executivo é 31/12/2014.

### **Análise dos comentários do gestor:**

Os artigos 2º a 6º da Resolução nº 06/2012 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) dispõem o seguinte:

Art. 2º. Para efeito de cálculo, deverá ser considerado o número total de encarcerados, sob custódia de estabelecimentos penais vinculados aos órgãos de administração penitenciária, em cumprimento de pena em regime fechado, semiaberto e aberto, submetidos à medida de segurança e presos provisórios.

Art. 3º. Para o cálculo do valor total das despesas serão utilizados os seguintes indicadores: Despesas administrativas:

(...)

Art. 4º. Os valores para as despesas serão correspondentes ao mesmo mês de referência do quantitativo total da população carcerária.

Art. 5º. O custo mensal do preso será resultante do total de despesas apresentado no mês de referência dividido pela população carcerária do mesmo mês. (Despesas administrativas / População carcerária = Custo mensal do preso)

Art. 6º. Os Estados deverão encaminhar ao Departamento Penitenciário Nacional a primeira planilha contendo os dados referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional, no prazo máximo de cento e oitenta (180) dias, a contar da publicação da presente Resolução.

Parágrafo único. A partir do prazo estabelecido no caput deste artigo, as unidades da Federação deverão encaminhar as planilhas correspondentes mensalmente, até o dia 10 (dez) de cada mês.

Partindo do pressuposto de uma legalidade ampla e da interpretação do texto da resolução mencionada, o Estado de Santa Catarina possui a responsabilidade de encaminhar planilha contendo os dados referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional ao Departamento Nacional (art. 6º da Resolução nº 06/2012 do CNPCCP). Realmente, não há uma obrigação literal no texto para a Secretaria de Estado da Fazenda implantar sistema informatizado que permita o cálculo do custo mensal do preso, por unidade prisional.

No entanto, o Estado não se rege apenas pelo princípio da legalidade, o qual fundamenta as determinações desta Corte de Contas. Ao ente da federação recomenda-se atuar com eficiência, mesmo que a legislação infraconstitucional seja silente. Segundo Meirelles<sup>2</sup> (2013, p. 102), “o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”. De acordo com o doutrinador, trata-se do “mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o

---

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª ed., atualizada até a Emenda Constitucional nº 71/2012. São Paulo: Malheiros, 2013.

serviço público (...)” (MEIRELLES, 2013, p. 102). Nesse sentido, Silva<sup>3</sup> (2012, p. 673) entende que a eficiência “orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo.” Trata-se, assim, de uma relação entre meios e resultados.

Na busca pela eficiência, a administração pública tem procurado automatizar e informatizar as suas atividades, uma vez que os recursos são escassos e os entes possuem limites de gastos com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A título de exemplo da orientação pela eficiência, o Poder Judiciário Catarinense avança na implantação do processo eletrônico (<http://portal.tjsc.jus.br/web/processo-eletronico/>); a Justiça brasileira utiliza urnas eletrônicas nas eleições; e a Receita Federal disponibiliza aos contribuintes a declaração eletrônica do Imposto de Renda da Pessoa Física. A própria SEF possui o Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF) que constitui-se em sistema informatizado oficial de planejamento, orçamento, finanças e contabilidade do Estado, visando “alcançar uma solução moderna e ágil na área de planejamento e gestão fiscal” (<http://www.sef.sc.gov.br/sistemas/sigef>).

Em que pese à discricionariedade do gestor, recomenda-se que este atue na busca da boa administração, com a máxima eficiência. Automatizar as rotinas em meio informatizado propicia a liberação de servidores de tarefas repetitivas e provavelmente reduz o tempo de elaboração das planilhas a serem encaminhadas ao Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Em suma, o sistema informatizado tende a obter o mesmo resultado com menor dispêndio de tempo dos recursos humanos.

A SEF alega, equivocadamente, que o SIGEF já dispõe das informações necessárias para o cálculo do custo do preso, vez que, para a realização deste cálculo é necessário ter-se a população carcerária no mês de referência, informação esta que está em outro sistema, o IPEN.

Além disso, a Secretaria da Justiça e Cidadania não realizava o cálculo do custo mensal a época da auditoria, conforme mencionado pela SEF, mas apenas o fez uma única vez, quando solicitada por este Tribunal e, tampouco, encaminhou o resultado ao DEPEN.

---

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

Diante do exposto, altera-se de determinação para recomendação à Secretaria de Estado da Fazenda, com a seguinte redação:

2.1.1.1 Implantar sistema informatizado ou módulo de custo no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado de Santa Catarina (SIGEF) que permita o cálculo do custo mensal do preso, por unidade prisional, em atendimento à Resolução nº 06/2012, artigos 2º a 6º, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP).

**2.1.2 Calcular mensalmente o custo total do preso no sistema penitenciário catarinense e em cada estabelecimento penal, nos moldes previstos nos artigos 2º a 6º da Resolução nº 06/2012 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP).**

#### **Comentários da Secretária de Estado da Justiça e Cidadania:**

Informamos que o Estado ainda não dispõe de sistema de custo que possibilite de forma imediata o cálculo dos dados solicitados, pois as informações obtidas através do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado de Santa Catarina (SIGEF), utilizado para os lançamentos da execução orçamentária, financeira e contábil dos órgãos não propiciam a aferição dos custos por unidade prisional, nos moldes exigidos pela mencionada Resolução.

Informamos que estamos em tratativas com a Secretaria de Estado da Fazenda, visando:

- a) Estudar a viabilidade de adequação do SIGEF para que a partir dos dados disponíveis nesse sistema e das alterações necessárias possamos efetuar tais cálculos;
- b) Elaborar novo sistema específico para levantamento de custos; ou
- c) Autorizar para que possamos adquirir de terceiros um programa para cálculo de custos.

É importante mencionar que estamos envidando todos os esforços no sentido de obtermos o valor dos custos por unidade, não somente para atendimento da exigência contida na Resolução do CNPCCP e dessa Corte de Contas, mas principalmente por tratar-se de importante ferramenta para a tomada de decisões e gestão desta pasta. (fls. 1.042/1.043)

#### **Análise dos comentários do gestor:**

A Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (SJC) concorda com a importância de obter o valor dos custos por unidade, pois compreende que deve atender à exigência contida na Resolução do CNPCCP e por se tratar de uma

ferramenta importante para a gestão e tomada de decisões. Ressalta, no entanto, que não possui sistema de custos que possibilite o cálculo imediato do custo total do preso por unidade prisional. Para solucionar tal situação, informa encontrar-se em tratativas com a Secretaria de Estado da Fazenda para adequar o Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF), desenvolver novo sistema específico para levantamento de custo ou adquirir programa de terceiros.

Mantém-se a determinação, uma vez que o cálculo do custo do preso é uma exigência do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), e que a SJC não se apresentou contrária a esta.

### **2.1.3 Rever o valor dos contratos de cogestão firmados no âmbito do sistema prisional catarinense, de modo a atender o princípio da economicidade constante do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.**

#### **Comentários da Secretária de Estado da Justiça e Cidadania:**

As unidades administradas pelo regime de cogestão contam com toda a estrutura preconizada pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, do Ministério da Justiça, que estabelece que nos estabelecimentos penais destinados a presos provisórios e em regime fechado, haja a proporção mínima de 05 (cinco) presos por agente penitenciário e fixa a proporção mínima de profissionais da equipe técnica.

As empresas de cogestão prestam serviços de operacionalização das unidades com fornecimento de toda a mão de obra para a execução dos serviços técnicos, de segurança, administrativos e operacionais, com integral fornecimento de materiais, medicamentos e outros insumos e serviços.

Nas unidades administradas pelo Estado, conforme levantado pelos próprios auditores, há falta, tanto de agentes penitenciários e técnicos, quanto de serviços.

A redução do valor dos contratos de cogestão somente poderá ser viabilizada quando houver o aporte de Agentes Penitenciários e profissionais técnicos, operacionais e administrativos, em número suficiente para possibilitar a redução ou mesmo extinção dos contratos de cogestão.

Vale acrescentar a dificuldade que esta pasta encontra para contratar profissionais, notadamente os da área da saúde, para atuação em suas unidades. O salário oferecido pelo Estado e que o mesmo pode pagar, não desperta



qualquer atração por parte de tais profissionais, que são absorvidos por unidades privadas ou prefeituras que podem pagar salários iniciais superiores da R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Visando o levantamento das necessidades a Secretaria através da Portaria nº 0365/GABS/SJC, de 18/07/2013, designou comissão interna responsável pela reestruturação da Secretaria, a qual está realizando estudo sobre a legislação e propondo alterações, visando tanto à expansão do quadro de agentes penitenciários, socioeducativos, técnicos e administrativos, quanto ao atendimento da legislação pertinente.

Com a conclusão do trabalho desta comissão, que estimamos esteja concluído em aproximadamente seis meses, teremos formatado o quadro ideal de pessoal com a definição de sua lotação e o lançamento de concursos para novas contratações.

Paralelamente lançamos o Edital de Concurso Público nº 01/2013 – SJC/SC, através do qual foram abertas 300 (trezentas) vagas para Agentes Penitenciários e 20 (vinte) vagas de Agentes de Segurança Socioeducativos, já tendo sido contratada a FEPESE para a condução do referido concurso (cópias anexas).

Ainda, atualmente para solução de casos pontuais (licenças por problemas de saúde, entre outros afastamentos) e especialmente para abertura de novas unidades estão sendo contratados funcionários em caráter temporário (ACTs), tanto Agentes Penitenciários, Agentes Socioeducativos, Profissionais Médicos, da área de Enfermagem, Psicologia, Assistência Social, Pedagogos, entre outros, para suprir as faltas e colocar em funcionamento estes serviços.

De qualquer sorte, ultimadas as providências necessárias para realização do cálculo do custo do preso conforme preconiza a Resolução nº 06/2016 do CNPCP e equacionado o déficit de vagas no sistema prisional (que não há no modelo de co-gestão), teremos um cenário de maior certeza para afirmarmos, ou não, que há necessidade de redução ou que os valores praticados nos contratos de co-gestão necessitam de adequação. (fls. 1.043-1.045)

### **Análise dos comentários do gestor:**

A SJC alega que a diferença de custo do preso entre os sistemas de autogestão e cogestão deve-se ao fato de este último atender toda a legislação pertinente no tocante ao número de agentes penitenciários e equipe técnica. Contudo, alega que precisa, primeiramente, dispor de meios para o cálculo do custo do preso e realizar a contratação dos 300 agentes penitenciários, conforme

a previsão de vagas no concurso público que será realizado em breve, para dimensionar se existe sobrepreço nos valores pagos às administradoras.

O princípio da economicidade, segundo Marçal Justen Filho (2005, p. 54)<sup>4</sup>, “impõe a adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos.” Assim, tal princípio se extrai do princípio da eficiência constante no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. Conforme o autor, “como os recursos públicos são extremamente escassos, é imperioso que sua utilização produza os melhores resultados econômicos, do ponto de vista quantitativo e qualitativo.” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 54). Trata-se, assim, de uma relação custo *versus* benefício.

No Relatório de Instrução nº DAE - 04/2012, percebeu-se a inexistência de estudos da SJC que demonstrassem a economicidade da opção com o parceiro privado, uma vez que a Secretaria desconhecia o custo mensal do preso, em ambos os sistemas.

No quadro 2 do Relatório de Instrução nº DAE - 04/2012, restou demonstrado uma substancial diferença entre o custo médio do preso no sistema de autogestão e cogestão, mas a SJC não conseguiu demonstrar o porquê de tal desigualdade. Esta alegou que há déficit de vagas e falta de funcionários no sistema de autogestão, enquanto aduziu que tais situações não ocorrem no sistema de cogestão. Contudo, não trouxe planilhas, dados ou informações, separadas por unidade prisional, que pudessem demonstrar a economicidade em prol da opção da cogestão. Nem apresentou os benefícios gerados pelo sistema de cogestão, como, por exemplo, uma demonstração estatística de que há menor reincidência dos presos. Dessa forma, a SJC não apresentou a comprovação do custo *versus* benefício favorável ao sistema de cogestão, para possuir um custo por preso mais elevado do que o sistema de autogestão.

A própria SJC reconhece a necessidade de conhecer seus custos ao afirmar que:

(...), ultimadas as providências necessárias para realização do cálculo do custo do preso conforme preconiza a Resolução nº 06/2016 do CNPCP e equacionado o déficit de vagas no sistema prisional (que não há no modelo de co-gestão), teremos um cenário de maior certeza para afirmarmos, ou não, que há necessidade de redução ou que os valores praticados nos contratos de co-gestão necessitam de adequação. (fl. 1045)

---

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativo. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005.

O cálculo da economicidade no sistema de cogestão frente ao de autogestão não pode ser condicionado à futura contratação de novos agentes penitenciários e profissionais técnicos ou ao déficit de vagas. Antes da publicação dos editais de licitação para escolher a empresa administradora no sistema de cogestão, a SJC necessita divulgar o orçamento ou preço máximo, conforme defende Marçal Justen Filho (2005, p. 392) quando trata sobre licitações. Mesmo nos processos de dispensa, a Secretaria apresenta uma justificativa de preço, conforme dispõe o artigo 26, III, da Lei nº 8.666/93.

Em resumo, convém que a SJC reveja os custos existentes nos contratos de cogestão para avaliar a economicidade em relação ao sistema prisional administrado no regime de autogestão, apresentando a esta Corte de Contas os resultados dos estudos com as respectivas planilhas, contendo os cálculos dos custos dos presos nos estabelecimentos penais geridos pelo regime de cogestão e a comparação com os custos no regime de autogestão.

Por tais motivos, altera-se de determinação para recomendação, com a seguinte redação:

2.1.3.1 Rever o valor dos contratos de cogestão firmados no âmbito do sistema prisional catarinense, de modo a atender o princípio da economicidade, extraído a partir do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

## 2.2 LOTAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS PENAIS

### 2.2.1 Superlotação dos estabelecimentos penais em 2012

O artigo 85 da Lei nº 7.210/1984 estabelece que cada estabelecimento penal deve ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade. Constatou-se, a partir dos dados fornecidos pela SJC, que, dos 49 estabelecimentos penais (Apêndice 6 do Relatório de Instrução nº DAE – 04/2013), 44 encontravam-se superlotados em dezembro de 2012, representando

uma carência de 4.474 vagas no Estado. As onze unidades mais críticas apresentavam déficit de 2.697 vagas, conforme quadro:

**Quadro 3:** Carência de vagas no Estado e nos onze estabelecimentos penais mais críticos

Estabelecimento Penal	Vagas em dez/12	Lotação em dez/12	Carência de vagas	Percentual de ocupação acima da capacidade
Penitenciária Agrícola de Chapecó	444	1.034	-590	132,88 %
Presídio Regional de Blumenau	472	821	-349	73,94 %
Presídio Regional de Criciúma	490	766	-276	56,33 %
Presídio Regional de Araranguá	128	402	-274	214,06 %
Presídio Regional de Chapecó	135	369	-234	173,33 %
Presídio Regional de Caçador	96	266	-170	177,08 %
Penitenciária da Região de Curitibaanos	641	809	-168	26,21 %
Presídio de Itajaí (Complexo Penitenciário)	372	536	-164	44,09 %
Presídio Regional de Joinville	667	831	-164	24,59 %
Presídio Regional de Xanxerê	74	237	-163	220,27 %
Presídio Regional de Lages (velho)	104	249	-145	139,42 %
<b>Subtotal (estabelecimentos mais críticos)</b>	<b>3.623</b>	<b>6.320</b>	<b>- 2.697</b>	<b>74,44%</b>
<b>Total Geral de Santa Catarina</b>	<b>10.431</b>	<b>14.905</b>	<b>- 4.474</b>	<b>42,89%</b>

Fonte: Extraído a partir de dados da SJC – dez/2012, constante às fls. 450 e 475 e compilado no apêndice 6 e 9 do Relatório de Instrução nº DAE – 04/2013.

No cálculo da carência de vagas, não foram considerados os presos em regime aberto (Apêndice 9 do Relatório de Instrução nº DAE – 04/2013), já que não permanecem no estabelecimento penal, segundo informações repassadas pela SJC. Pelo mesmo motivo, foram desconsideradas as Casas de Albergado de Florianópolis e Chapecó.

**Quadro 4:** Carência de vagas por regionais da SJC

Estabelecimento Penal	Vagas em dez/12	Lotação em dez/12	Carência de vagas	Percentual de ocupação acima da capacidade
Regional 06 – Oeste	890	2.001	-1.111	124,83%
Regional 03 - Vale do Itajaí	1.816	2.662	-846	46,59%
Regional 02 - Sul Catarinense	1.494	2.330	-836	55,96%
Regional 05 - Região Serrana e Meio Oeste	1.646	2.381	-735	44,65%
Regional 04 - Norte Catarinense	1.775	2.299	-524	29,52%
Regional 01 - Grande Florianópolis	2.810	3.232	-422	15,02%
<b>TOTAL GERAL SANTA CATARINA</b>	<b>10.431</b>	<b>14.905</b>	<b>-4.474</b>	<b>42,89%</b>

Fonte: Extraído a partir de dados da SJC – dez/2012, constante às fls. 450 e 475 e compilado no apêndice 6 e 9 do Relatório de Instrução nº DAE – 04/2013.

Convém ressaltar que os dados obtidos da SJC não permitem afirmar que os presos estão lotados em sua cidade de origem ou próxima dela, no entanto, evidenciam que o Oeste apresenta a menor capacidade instalada, destoando das demais regiões.

O déficit de vagas no Estado, considerando-se o regime de cumprimento de pena e o gênero dos apenados, está representado no quadro 5.

**Quadro 5:** Quadro de vagas no Estado, por regime e gênero, incluindo o regime aberto, no mês de dez/2012.

	Total	Homens	Mulheres
Presos do regime fechado	- 3.289	- 2.832	- 457
Presos do regime semiaberto	- 2.401	- 2.148	- 253
Presos do regime aberto	- 1.920	- 1.832	- 88
Presos provisórios	1.216	1.007	209
Total de Santa Catarina, sem o regime aberto	- 4.474	- 3.973	- 501
Total de Santa Catarina, com o regime aberto	- 6.394	- 5.805	- 589

Fonte: Extraído a partir de dados da SJC – dez/2012, constante às fls. 450 e 475 e compilado no apêndice 6 do Relatório de Instrução nº DAE – 04/2013.

Em resumo, as unidades prisionais do Estado apresentaram superlotação de 4.474 presos em dezembro de 2012. Contudo, sabe-se que a alocação dos presos não obedece à destinação correta, segundo o que determina a Lei de Execução Penal (maiores detalhes no item 2.2.3 deste Relatório). Para resolver esta situação, em dezembro de 2012, o Estado precisaria de mais 6.394 vagas no sistema carcerário.

Por último, para corroborar a falta de vagas, os Juízes de Direito lavraram dez portarias e uma decisão judicial (fls. 481/482), entre 2011 e 2012, para interditar parcial ou integralmente os estabelecimentos penais, conforme determina o artigo 66, VIII, da Lei nº 7.210/1984. São casos como o do Presídio de Mafra, em que o magistrado proibiu a entrada de novos presos até que a lotação retornasse ao limite de 150 detentos (fl. 499); ou a interdição total do Presídio Regional de Balneário Camboriú, decidida em 30 de janeiro de 2012 nos autos 005.11.014649-7 (fls. 526-538). A interdição, total ou parcial, configura uma situação extrema, na qual o juiz constata o funcionamento da unidade prisional em condições inadequadas ou com infringência aos dispositivos desta Lei e, mesmo sabendo do déficit do sistema prisional, vê-se obrigado a limitar a entrada de novos presos ou fechar a unidade.

Diante do apresentado, coube determinar à Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania o seguinte:

2.2.1.1 Disponibilizar vagas compatíveis com a necessidade do sistema carcerário, respeitando a natureza do estabelecimento (regime e gênero), conforme artigo 85 da Lei nº 7.210/1984.

Com a adoção desta medida, espera-se que a lotação dos estabelecimentos penais seja compatível com a sua estrutura e finalidade.

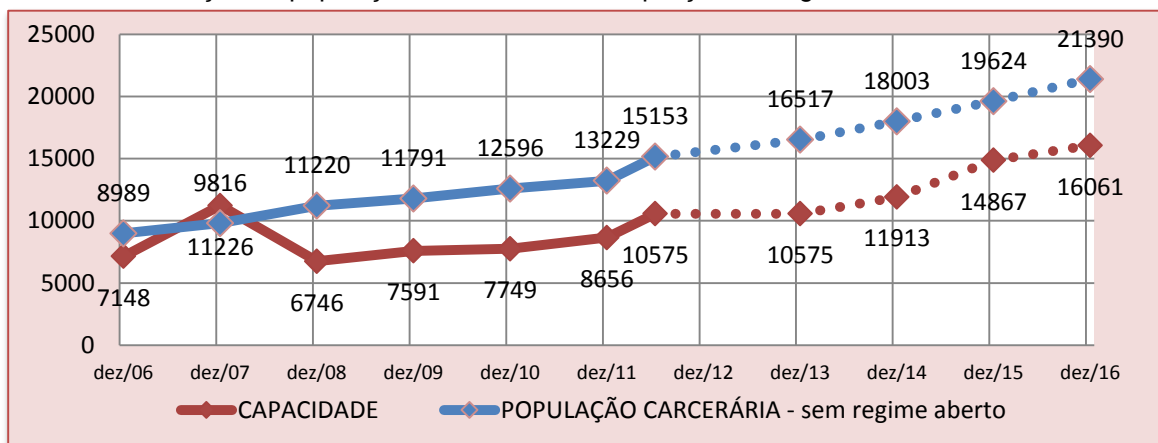
**Comentários do Gestor:**

Não houve comentários do gestor, razão pela qual se mantém a determinação.

**2.2.2 Previsão de ampliação de vagas insuficiente para atender o crescimento da população carcerária até 2016**

A população carcerária vem crescendo 9% ano, com base nos números apresentados no relatório do InfoPen (fls. 43-67). A oferta de vagas no sistema carcerário deve atender a esta demanda, conforme prevê o art. 85 da Lei nº 7.210/1984. Ainda, o CNPCP define, no item 3.2 do Anexo II da Resolução nº 09/2011, que a Secretaria de Justiça encaminhe memorial justificativo da solicitação de recursos para construção de unidade penal, contendo, dentre outras informações, “d) a capacidade atual necessária e a projetada para os próximos cinco anos”.

**Gráfico 2:** Evolução da população carcerária e da ampliação de vagas até 2016



Fonte: Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, a partir de relatórios anuais do InfoPen (fls. 43 a 67) e investimentos do Pacto pela Segurança (fl. 566).

Diante da evidente superlotação dos estabelecimentos penais, a Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania lançou o Pacto pela Segurança, parte do Pacto por Santa Catarina, em outubro de 2012. Trata-se, em suma, de um conjunto de ações que tem por base os programas previstos no Plano Plurianual 2012-2015 e cuja meta consiste na construção de 6.736 vagas e a desativação de 1.250, possibilitando o incremento de 5.486 vagas, conforme fl. 566.

Se a ampliação de vagas se concretizar e a população carcerária mantiver seu crescimento, em dezembro de 2016, haverá 21.390 presos frente a uma capacidade de 16.061 vagas, permanecendo um déficit de 5.329 vagas.

Outro ponto a ser considerado consiste na quantidade de mandados de prisão em aberto, conforme prevê o item 3.2, “f”, do Anexo II da Resolução CNPCP nº 09/2011. De acordo com a notícia veiculada no jornal Bom Dia Brasil, cujo título era “Apenas um terço dos mandados de prisão são cumpridos no Brasil”<sup>5</sup>, o país tem 174 mil mandados de prisão aguardando cumprimento. Conforme consta na matéria, o especialista Sérgio Adorno questiona:

Se os mandados não são cumpridos, significa que as pessoas são condenadas, mas a pena não é aplicada. Isso de certo modo compromete a confiança que os cidadãos depositam nas instituições, porque é condenado, mas não cumpre a pena. Qual é o efeito da condenação? (BOM DIA BRASIL (Rio de Janeiro). Globo (Ed.). **Apenas um terço dos mandados de prisão são cumpridos no Brasil.** Um levantamento da Corregedoria Nacional de Justiça mostrou que 180 mil

<sup>5</sup> BOM DIA BRASIL (Rio de Janeiro). Globo (Ed.). **Apenas um terço dos mandados de prisão são cumpridos no Brasil.** Um levantamento da Corregedoria Nacional de Justiça mostrou que 180 mil mandados de prisão não foram cumpridos no país. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/03/ apenas-um-terco-dos-mandados-de-prisao-sao-cumpridos-no-brasil.html>>. Acesso em: 22 mar. 2013.

mandados de prisão não foram cumpridos no país. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/03/apenas-um-terco-dos-mandados-de-prisao-sao-cumpridos-no-brasil.html>>. Acesso em: 22 mar. 2013.)

No Estado de Santa Catarina, a Secretaria de Estado de Segurança Pública informou que existiam 9.956 mandados de prisão aguardando cumprimento em 31 de dezembro de 2012 (fl. 856). Já em 28 de fevereiro de 2013, eram 11.628 mandados ativos. Os referidos números são essenciais ao planejamento da ampliação, pois representam uma demanda potencial de vagas. Todavia, a SJC desconhecia tal montante, ao afirmar que: “não responde sobre estes dados que oficialmente estão sob domínio da Secretaria de Segurança Pública” (fl. 567).

Por último, a SJC afirmou, em 08/02/2013, não possuir Plano Diretor Penitenciário (fl. 563), apesar de ter firmado compromisso com o Departamento Penitenciário Nacional em 01º de abril de 2008 (fl. 937).

Após a equipe de auditoria questionar a resposta negativa, na reunião do dia 25/02/2013, a Secretaria apresentou a atualização da meta 20 (ampliação do número de vagas) do Plano Diretor Penitenciário, o qual prevê o mesmo acréscimo de vagas almejado no Pacto por Santa Catarina, confirmando, desta forma, que as ações da Secretaria não serão suficientes para sanar o déficit de vagas.

A partir do exposto, reafirma-se que a SJC descumpra a Lei de Execução Penal, restando determinar a essa Secretaria:

2.2.2.1 Disponibilizar vagas compatíveis com a necessidade do sistema carcerário, respeitando a natureza do estabelecimento (regime e gênero), conforme artigo 85 da Lei nº 7.210/1984.

Com a adoção desta medida, espera-se que a lotação dos estabelecimentos penais seja compatível com a sua estrutura e finalidade.

#### **Comentários do Gestor:**

Não houve comentários do gestor, razão pela qual se mantém a determinação.



### 2.2.3 Presos cumprindo pena em estabelecimentos inadequados ao regime

A Lei de Execução Penal (LEP), em seus artigos 82, §1º, 87, 91, 93 e 102, estipula que a ocupação de cada estabelecimento penal deve se destinar a um público carcerário, respeitando o gênero – homem ou mulher (art. 82 § 1º), se preso provisório ou condenado e, neste último caso, o regime de cumprimento da pena:

a) Penitenciárias: presos condenados à pena de reclusão em regime fechado (art. 87).

b) Colônias Agrícolas, Industriais ou similares: detentos em cumprimento da pena em regime semiaberto (art. 91). Também é possível existirem alas de regime semiaberto em complexos penitenciários, desde que sejam independentes (art. 82, § 2º).

c) Casa do Albergado: condenados cumprindo pena em regime aberto (art. 93).

d) Cadeia Pública: presos provisórios (art. 102). No Estado contempla, também, as seguintes unidades: Presídio, Unidade Prisional Avançada e Central de Triagem.

Após a análise sobre a superlotação dos estabelecimentos, foi possível verificar nos dados dos apêndices 6 a 10 do Relatório de Instrução nº DAE – 04/2013 que, em dezembro de 2012, existiam presos cumprindo pena em estabelecimentos inadequados ao regime, conforme segue:

- 2.394 homens e 457 mulheres em estabelecimentos destinados ao regime provisório (presídios e UPAs) após a condenação ao cumprimento de pena em regime fechado (penitenciária), em descumprimento ao art. 87 da LEP. (apêndice 7 do Relatório de Instrução nº DAE – 04/2013 – fls. 986-988)

- 1.615 homens e 253 mulheres beneficiados pelo regime semiaberto cumprindo pena em estabelecimentos destinados aos presos provisórios (presídios e UPAs) e definitivos em regime fechado (penitenciária), porém deveriam estar em colônias agrícolas ou industriais, segundo art. 91 da LEP. (apêndice 8 do Relatório de Instrução nº DAE – 04/2013 – fls. 989-991)

- 1.150 homens e 88 mulheres beneficiados pelo regime aberto cumprindo pena em estabelecimentos destinados ao regime provisório (presídios

e UPAs), porém deveriam estar em casas de albergados, segundo art. 93 da LEP. (apêndice 9 do Relatório de Instrução nº DAE – 04/2013 – fls. 992-994)

- 50 homens presos provisoriamente em penitenciárias, porém deveriam estar em cadeias públicas (presídios ou UPAs), segundo art. 102 da LEP. (apêndice 10 do Relatório de Instrução nº DAE – 04/2013 – fls. 995-997)

- 13 mulheres presas provisoriamente em cadeias públicas, cujas celas não eram destinadas inicialmente ao gênero feminino, conforme consta no arquivo enviado pela SJC e explicitado no apêndice 10 do Relatório de Instrução nº DAE – 04/2013.

Além das constatações de destinação indevida nos estabelecimentos penais, verificou-se que o Estado de SC possui apenas duas Casas de Albergados. Em dezembro de 2012, a de Florianópolis estava atendendo presos do regime provisório, conforme consta nos relatórios da lotação carcerária anexado à fl. 475, e a de Chapecó funcionando apenas para presos com limitação de final de semana (fl. 895). Corroborar-se, com essas informações, a conclusão de que existe carência crônica de vagas para o regime aberto.

Os investimentos do Pacto por Santa Catarina, por outro lado, almejam solucionar o problema de inadequação ao prever a construção e ampliação de vagas até o final do ano de 2016 (fl. 566), contudo estes dispêndios serão insuficientes.

**Quadro 6:** Panorama geral de vagas (situação atual e o proposto no Pacto por Santa Catarina), dividido por regime no mês dezembro de 2012

Presos	Presos em dez/12 (a)	Vagas em dez/12 (b)	Saldo de vagas em dez/12 (c=a-b)	Vagas - pós Pacto (d)	Saldo - pós Pacto (e=a-d)
Sentenciados regime fechado - masculino	6238	3451	-2787	6513	275
Sentenciados - masculino (Hospital de Custódia)	117	72	-45	72	-45
Sentenciados regime fechado - feminino	457	0	-457	290	-167
Sentenciados regime semiaberto - masculino	3282	1134	-2148	2400	-882
Sentenciados regime semiaberto - feminino	253	0	-253	0	-253
Provisórios - masculino	4199	5206	1007	5938	1739
Provisórios - feminino	359	568	209	704	345
<b>Total</b>	14905	10431	-4474	15917	1012

Fonte: Apêndice 11 do Relatório de Instrução nº DAE – 04/2013 - Elaborado a partir das informações encaminhadas pela SJC sobre a capacidade e a população carcerária em dezembro de 2012 (fl. 475), bem como relativo aos investimentos do Pacto por Santa Catarina (fl. 566).

Considerando a população carcerária de dezembro de 2012, os investimentos do Pacto por Santa Catarina, com previsão de término em 2016, serão insuficientes para zerar o déficit de vagas para presos e presas do regime semiaberto, para as presas do regime fechado e os custodiados no Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCTP).

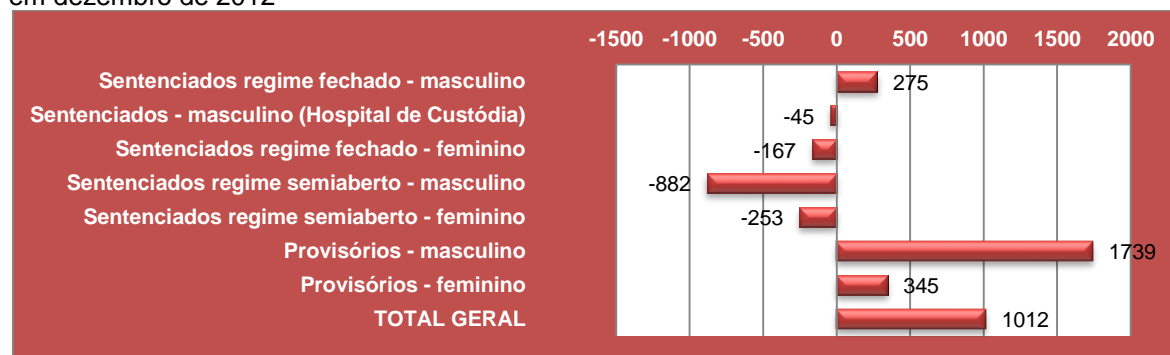
Já ao se analisar os investimentos do Pacto por Santa Catarina, divididos pelas regionais da SJC, percebe-se que o déficit para as presas do regime semiaberto e fechado continuará uma constante, com exceção do regime fechado na Regional 2. Assim como a falta de vagas do regime semiaberto masculino permanecerá alto nas Regionais 5 e 6.

**Quadro 7:** Panorama geral de vagas (situação pós Pacto por Santa Catarina), dividido pelas regionais da SJC, em dezembro de 2012

Saldo de vagas por regime\regional	Regional 1	Regional 2	Regional 3	Regional 4	Regional 5	Regional 6	Total
Sentenciados regime fechado - masculino	565	-333	21	-70	12	80	275
Sentenciados - masculino (Hospital de Custódia)	-45						-45
Sentenciados regime fechado - feminino	-55	208	-112	-63	-86	-59	-167
Sentenciados regime semiaberto - masculino	31	-178	91	-49	-455	-322	-882
Sentenciados regime semiaberto - feminino	-24	-57	-60	-52	-40	-20	-253
Provisórios - masculino	263	427	478	227	331	13	1739
Provisórios - feminino	31	85	-4	127	103	3	345
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>766</b>	<b>152</b>	<b>414</b>	<b>120</b>	<b>-135</b>	<b>-305</b>	<b>1012</b>

Fonte: Apêndice 11 do Relatório de Instrução nº DAE – 04/2013 (fl. 998) - Elaborado a partir das informações encaminhadas pela SJC sobre a capacidade e a população carcerária em dezembro de 2012 (fl. 475), bem como relativo aos investimentos do Pacto por Santa Catarina (fl. 566).

**Gráfico 3:** Panorama geral de vagas (situação pós Pacto por Santa Catarina), dividido por regime, em dezembro de 2012



Fonte: Apêndice 11 do Relatório de Instrução nº DAE – 04/2013 (fl. 998) - Elaborado a partir das informações encaminhadas pela SJC sobre a capacidade e a população carcerária em dezembro de 2012 (fl. 475), bem como relativo aos investimentos do Pacto por Santa Catarina (fl. 566).

Ao se considerar o total de investimentos do Pacto por Santa Catarina, poder-se-ia afirmar que haveria uma sobra de 1.012 vagas quando se tem por base a população carcerária de dezembro de 2012. Todavia, convém destacar que a quantidade de presos aumenta em uma proporção de 9% ao ano, o que foi desconsiderado neste cálculo.

Por outro lado, a ausência da evolução da quantidade de encarcerados não é o único ponto a ser observado. Os esforços da SJC concentram-se na construção de 732 vagas para presos provisórios masculinos, quando já há sobra de 1.007 vagas para esse tipo de preso. Na outra ponta, mesmo após a execução do Pacto por Santa Catarina, as construções e ampliações serão incapazes de suprir o déficit de 253 vagas no regime semiaberto feminino, 882 vagas no regime semiaberto masculino, 167 vagas no regime fechado feminino e 45 vagas no Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico. Reconhece-se o acerto do investimento em penitenciárias para o público masculino, à medida que o acréscimo de 3.062 vagas para o regime fechado possibilitará a sobra de 275 vagas.

Diante do exposto, para que haja a destinação de presos em conformidade à Lei de Execução Penal, cabe determinar à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania:

2.2.3.1 Obedecer à destinação dos estabelecimentos penais quando da alocação do preso provisório e definitivo, respeitando a divisão por gênero, conforme os artigos 82, §1º, 87, 91, 93 e 102 da Lei nº 7.210/1984.

Adotada esta medida, visa-se a alocação dos presos em estabelecimentos penais compatíveis com a sua destinação.

**Comentários do Gestor:**

Não houve comentários do gestor, razão pela qual se mantém a determinação.

## 2.3 AGENTES PENITENCIÁRIOS E EQUIPE TÉCNICA NO SISTEMA PRISIONAL

### 2.3.1 Carência no quantitativo de agentes penitenciários em atividade

O artigo 1º da Resolução nº 09/2009 do CNPCP estabelece o parâmetro através do qual os Estados devem possuir, no mínimo, 1 (um) agente penitenciário para cada 5 (cinco) presos encarcerados, considerando as unidades destinadas a presos provisórios e para cumprimento de pena em regime fechado. A realidade no Estado de SC em dezembro de 2012 era a seguinte:

**Quadro 8:** Carência no quantitativo de agentes penitenciários em atividade, em dez/2012

Estabelecimento Penal	Total de presos*	Total de agentes penitenciários em atividade**	Quantidade necessária de agentes penitenciários na proporção de 1 agente para 5 presos	Quantidade de agentes faltantes para atingir o padrão da Resolução do CNPCP
<b>CONSOLIDADO DEZ/2012</b>	<b>12.373</b>	<b>1.544</b>	<b>2.475</b>	<b>931</b>
Regional 01 - Grande Florianópolis	2.933	500	587	87
Regional 02 - Sul Catarinense	1.916	166	383	217
Regional 03 - Vale do Itajaí	1.636	179	327	148
Regional 04 - Norte Catarinense	1.817	234	363	129
Regional 05 - Região Serrana e Meio Oeste	2.070	202	414	212
Regional 06 - Oeste	2.001	263	400	137

\* No total de presos foram excluídos os que estão no regime aberto, os que cumprem pena nas unidades administradas pelo regime de cogestão e os do regime semiaberto da Colônia Agrícola de Palhoça.

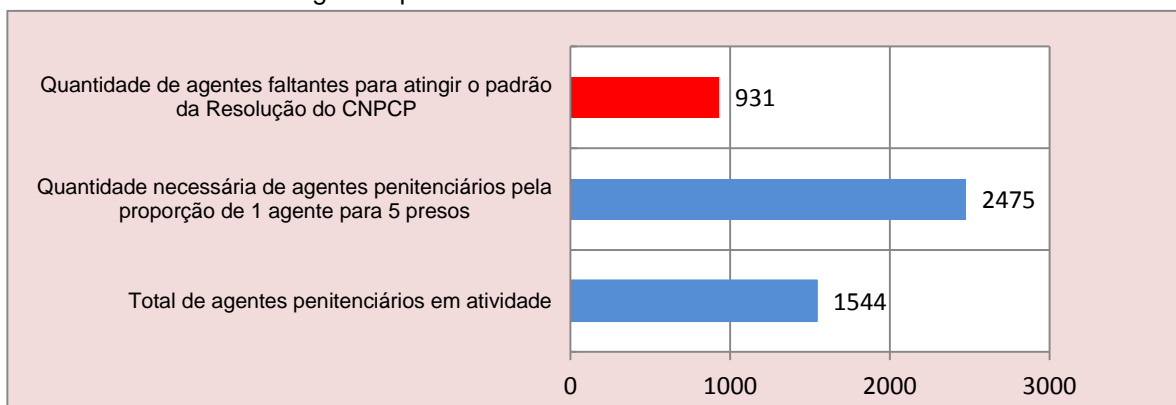
\*\* No total de agentes em atividade foram desconsiderados os que atuam na sede e em áreas administrativas da SJC, nas unidades de cogestão e na Colônia Agrícola de Palhoça.

Fonte: Apêndice 12 do Relatório de Instrução nº DAE – 04/2013 (fls. 999-1.001) - Extraído a partir de tabelas enviadas pela SJC na forma eletrônica (fl. 70) e quantidade de presos existente em dezembro de 2012 (fl. 475).

Ao se analisar as seis regionais da SJC, os cálculos demonstraram que há falta de contingente por todo o Estado. A carência de agentes penitenciários por unidade prisional está representada no apêndice 12 do Relatório de Instrução nº DAE – 04/2013, sendo que os três estabelecimentos com maior falta de pessoal em dezembro de 2012 foram: a) Presídio Regional de Blumenau, com 123 agentes faltantes; b) Presídio Regional de Criciúma, com carência de 120 agentes; e Presídio Regional de Joinville, com a deficiência de 85

agentes. Em relação ao consolidado da carência de agente penitenciário, relativo ao mês de dezembro de 2012, observa-se a necessidade de 2.475 agentes para atingir o padrão do CNPCP. No entanto, o número de agentes em atividade no aludido mês era de 1.544, excetuando aqueles lotados na sede e em áreas administrativas da SJC; no regime de cogestão e Colônia Penal Agrícola da Palhoça. Logo, faltavam 931 para atingir o padrão almejado.

**Gráfico 4:** Carência de agentes penitenciários em dezembro/2012



Fonte: Apêndice 12 do Relatório de Instrução nº DAE – 04/2013 (fls. 999 a 1.001) - Extraído a partir de tabelas enviadas pela SJC na forma eletrônica (fl. 70) e quantidade de presos existente em dezembro de 2012 (fl. 475)

O aludido déficit de agentes penitenciários não é uma novidade para a SJC. Um estudo interno realizado pelo Departamento de Estado de Administração Prisional (DEAP) constatou que eram precisos 2.960 agentes em março de 2012 e a previsão da necessidade de 4.658 para 2016 (fls. 904-910). Novamente, repisa-se que a realidade da SJC não é uma situação episódica e sim permanente e dinâmica, a qual requer um acompanhamento constante.

Diante do exposto, restou determinar à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania:

2.3.1.1 Adequar a quantidade de agentes penitenciários à população carcerária dos estabelecimentos penais destinados aos presos provisórios e definitivos em regime fechado, na proporção mínima de 1 (um) agente para 5 (cinco) presos, observando o disposto no artigo 1º da Resolução nº 09/2009 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP).

Visa-se com esta determinação que a SJC ajuste o quantitativo de agentes penitenciários em atividade com a quantidade de presos das unidades

destinadas aos provisórios e definitivos do regime fechado, de forma a garantir condições de segurança aos agentes e internos destes estabelecimentos.

**Comentários e análise do Gestor:**

Apesar de não apresentar resposta específica para este item. O Gestor informou ter lançado edital de concurso público, prevendo 300 vagas para Agentes Penitenciários. Em que pese o enfrentamento do déficit, ainda permanecerá a carência de 631 agentes penitenciários.

Diante de tal situação, mantém-se a determinação.

**2.3.2 Deficiência na quantidade de agentes penitenciários prevista no Quadro de Pessoal da Lei Complementar (estadual) nº 472/2009**

Conforme mencionado no item anterior, segundo o art. 1º da Resolução CNPCP nº 09/2009, as unidades destinadas aos presos provisórios e condenados em regime fechado devem possuir 1 agente penitenciário para cada 5 presos, o que não está ocorrendo em nosso Estado. Contudo, o quadro de pessoal deve dispor de cargos suficientes para atender a esta necessidade de pessoal. A situação atual de Santa Catarina está apresentada no quadro a seguir:

**Quadro 9:** Deficiência na quantidade de agentes penitenciários no Quadro de Pessoal da Lei Complementar (estadual) nº 472/2009 em dezembro de 2012

	Quantidade (unidade)
(A) Quantidade de presos - excluídos os do regime aberto (Quadro 3)	14.905
(B) Quantidade de cargos de agentes penitenciários prevista na Lei Complementar (estadual) nº 472/2009	2.100
(C) Número de agentes com base na proporção prevista no artigo 1º da Resolução do CNPCP (C=A/5)	2.981
(D) Quantidade de cargos de agente penitenciário faltante em Lei para atingir o padrão da Resolução do CNPCP (D= C-B)	881

Fonte:TCE-SC

Em dezembro de 2012, o Quadro de Pessoal apresentava déficit de 881 cargos, porém esta situação não é estanque; à medida que ocorrer o crescimento da população carcerária, será necessário adequar o quantitativo à realidade, modificando-se a lei. A previsão futura já foi objeto de estudo do DEAP (fls. 904-910) e deve ser considerada na proposta de revisão da lei que trata do quadro de pessoal da SJC.

Diante do apresentado, restou recomendar ao Governador do Estado de Santa Catarina:

2.3.2.1 Propor lei complementar para adequação do número de cargos de agente penitenciário ao parâmetro de 1 (um) agente para 5 (cinco) presos, conforme artigo 1º da Resolução nº 09/2009 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP).

Com a adoção desta medida, almejou-se a existência de cargos vagos de agente penitenciário no quantitativo necessário para suprir o déficit atual e futuro.

#### **Comentários do Secretário de Estado da Casa Civil:**

O Secretário de Estado da Casa Civil pronunciou-se em nome do Governador do Estado acerca do Relatório de Instrução nº DAE 04-2013, item 2.3.2, por meio do Ofício SCC/COJUR nº 982/2013.

Nessa oportunidade, o Secretário informou que, em 17 de junho de 2013 (fl. 1.127), determinou a Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (SJC) a apresentação de anteprojeto de lei complementar em que se objetiva aumentar o quantitativo de cargos de agente penitenciário para atender a Resolução nº 09/2009 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP). Em 17 de outubro de 2013, a SJC encaminhou ao Governador do Estado a exposição de motivos nº 013/GABS/SJC-SC (fls. 1.129/1.130). Em 01º de novembro de 2013, a Secretaria de Estado da Casa Civil solicitou documentos complementares à SJC para a tramitação do anteprojeto de lei complementar.

#### **Análise dos comentários do Gestor:**

O Gestor informou que o anteprojeto de lei para aumentar o quantitativo de cargos de agente penitenciário encontra-se em tramitação no Poder Executivo, não havendo óbice para a propositura de lei complementar após a entrega da documentação constante no Decreto (estadual) nº 470/2011. Ademais, a determinação para que a SJC faça a adequação da quantidade de agentes penitenciários à população carcerária dos estabelecimentos penais, na proporção mínima de 1 (um) agente para 5 (cinco) presos, engloba a



determinação para a propositura de lei complementar. Para eliminar a carência de agentes penitenciários, a SJC indicou que efetuará os esforços necessários, os quais incluirão a apresentação de anteprojeto de lei ao Governador do Estado.

Sendo assim, entende-se por suprimir a recomendação.

### 2.3.3 Equipe técnica mínima incompleta no sistema penitenciário catarinense

Os recursos humanos necessários para o desenvolvimento das atividades nos estabelecimentos penais são muito mais amplos do que o contingente de agentes penitenciários. Com base no artigo 2º da Resolução nº 09/2009 do CNPCP, a equipe de auditoria selecionou os profissionais da área da saúde e assistência social que constavam na norma e depois calculou a proporção de 1 profissional para cada 500 presos necessários para atingir o padrão exigido pela referida resolução em cada uma das seis regionais da Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (SJC).

**Quadro 10:** Cálculo da população carcerária, em dez/2012

Regional	Total de presos	Total presos cogestão	Total de presos regime aberto	Total presos colônia agrícola palhoça	Total presos HCTP	TOTAL de presos excluído o regime aberto, cogestão, colônia agrícola Palhoça e HCTP
<b>CONSOLIDADO</b>	<b>16897</b>	<b>2233</b>	<b>1992</b>	<b>299</b>	<b>117</b>	<b>12256</b>
Regional 01 - Grande Florianópolis	4054	0	822	299	117	2816
Regional 02 - Sul Catarinense	2510	414	180	0	0	1916
Regional 03 - Vale do Itajaí	3162	1026	500	0	0	1636
Regional 04 - Norte Catarinense	2337	482	38	0	0	1817
Regional 05 - Região Serrana e Meio Oeste	2788	311	407	0	0	2070
Regional 06 - Oeste	2046	0	45	0	0	2001

Fonte: Quantidade de presos extraída dos apêndices 6 a 10 do Relatório de Instrução nº DAE – 04/2013.

Considerando que havia 12.256 presos em dezembro de 2012, obteve-se o número de 25 servidores como mínimo necessário em cada especialidade da equipe técnica. No total de presos não foram considerados: a) os que estavam nas unidades administradas por cogestão, uma vez que a equipe técnica é de responsabilidade da administradora contratada; b) os presos em regime aberto, porque não ficam nas unidades prisionais; c) os detidos na Colônia Agrícola de Palhoça, porque é uma unidade para presos do regime semiaberto, portanto não contemplada na Resolução nº 09/2009 do CNPCP; e d) os que estavam no Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico, pois se trata de unidade *sui generis*, a qual demanda uma maior quantidade de médicos, enfermeiros e técnicos de enfermagem por custodiado, provocando distorção na quantidade de servidores necessários em outras unidades da Regional 1 – Florianópolis.

Assim, a carência de profissionais da equipe técnica nas unidades prisionais era a seguinte:

**Quadro 11:** Equipe técnica mínima do sistema penitenciário catarinense em dezembro de 2012.

Agentes públicos	Padrão exigido	Quantidade total existente	Quantidade faltante
Médico	25	4	21
Enfermeiro	25	1	24
Auxiliar de Enfermagem	25	9	16
Odontólogo	25	5	20
Auxiliar de consultório dentário	25	0	25
Psicólogo	25	12	13
Nutricionista	25	0	25
Assistente Social	25	13	12

Fonte: Elaborado a partir dos apêndices 13 a 20 (fls. 1.002-1.009) e dados da quantidade de presos dos apêndices 6 a 10 (fls. 983-997) do Relatório de Instrução nº DAE – 04/2013.

A auditoria não verificou a carga horária, porém somente a análise do quantitativo demonstra que há carência de todos os profissionais mencionados no Quadro 11. A SJC possui apenas 4 médicos, 1 enfermeiro, 9 auxiliares de enfermagem, 5 odontólogos, 12 psicólogos e 13 assistentes sociais para atender 12.256 presos.

Em especial, deve-se salientar que inexistem auxiliares de consultório dentário e nutricionistas lotados nos estabelecimentos penais. As duas

nutricionistas atuantes na SJC encontram-se no setor de licitações, distantes, portanto, da fiscalização diária das cozinhas das unidades prisionais.

A escassez de servidores pelas seis regionais da SJC está representada no Quadro 12.

**Quadro 12:** Carência de pessoal da equipe técnica em dezembro de 2012

Equipe técnica	Regional 1	Regional 2	Regional 3	Regional 4	Regional 5	Regional 6	Total
Médico	5	4	3	4	2	3	21
Enfermeiro	5	4	3	4	4	4	24
Auxiliar de Enfermagem	0	4	3	4	2	3	16
Odontólogo	4	4	3	3	3	3	20
Auxiliar de consultório dentário	6	4	3	4	4	4	25
Psicólogo	2	1	2	2	3	3	13
Nutricionista	6	4	3	4	4	4	25
Assistente Social	1	1	3	2	2	3	12
<b>Total Geral</b>	<b>29</b>	<b>26</b>	<b>23</b>	<b>27</b>	<b>24</b>	<b>27</b>	<b>156</b>

Fonte: Elaborado a partir dos apêndices 13 a 20 (fls. 1.002-1.009) e dados da quantidade de presos nos apêndices 6 a 10 (fls. 983-997) do Relatório de Instrução nº DAE – 04/2013.

A falta de servidores, como mencionado no item que trata dos agentes penitenciários, não é uma novidade para a SJC. Pelo contrário, um estudo do DEAP (fl. 910) aponta que, em março de 2016, o sistema prisional catarinense, incluído o HCTP, precisará de uma equipe técnica com: 50 médicos; 54 enfermeiros; 54 auxiliares de enfermagem; 49 dentistas; 49 psicólogos; 49 assistentes sociais; 32 auxiliares de consultório dentário; 6 nutricionistas e 59 técnicos em nutrição.

Por todo o exposto, restou determinar à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania:

2.3.3.1 Adequar o número de profissionais da equipe técnica de saúde e assistência social dos estabelecimentos penais destinados aos presos provisórios e em regime fechado ao estabelecido no artigo 2º da Resolução nº 09/2009 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP).

Com a determinação, espera-se que ocorra a adequação da equipe técnica à população carcerária catarinense.

### **Comentários do Gestor:**

Não houve comentários do gestor, razão pela qual se mantém a determinação.

## **2.4 OUTRAS SITUAÇÕES ENCONTRADAS**

### **2.4.1 Inexistência de registro dos índices de reincidência no sistema prisional catarinense**

A Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (SJC) precisa se preocupar com a reincidência dos presos, pois o retorno de um condenado tende a acelerar o crescimento da população carcerária.

Segundo Julio Fabrini Mirabete, “é reincidente quem pratica o crime após o trânsito em julgado da sentença em que o réu foi condenado anteriormente, tanto por sentença proferida no país como no estrangeiro.”<sup>6</sup>

Já o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), definiu os indicadores de reincidência no sistema InfoPen de forma mais ampla do que a doutrina, como se pode visualizar no Formulário “Categoria e Indicadores Preenchidos – Santa Catarina” (fls. 44v/48/51v). No aludido documento, o DEPEN solicita que os Estados preencham quais presos provisórios possuem dois ou mais processos ou inquéritos, quais presos definitivos possuem duas ou mais condenações, quais presos são provisórios e definitivos ao mesmo tempo e, por último, quais presos têm registros pretéritos de prisão.

Na execução da auditoria, constatou-se a ausência de dados sobre reincidência no “Formulário Categoria e Indicadores Preenchidos”, do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (InfoPen), nos anos de 2012, 2011 e 2010 (fls. 44v/48/51v). Apenas a Penitenciária Industrial de Joinville, administrada pelo sistema de cogestão, mantém indicador de reincidência, conforme fls. 895, 914 e 915.

Diante do exposto, restou recomendar à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania:

---

<sup>6</sup> Mirabete, Julio Fabbrini. Código Penal interpretado. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 339 e 340.

2.4.1.1 Medir os índices de reincidência da população carcerária catarinense e informar os resultados ao Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) nos parâmetros estabelecidos pelo sistema InfoPen.

Com esta medida, busca-se o desenvolvimento de ferramenta de gestão para a implementação e avaliação de políticas públicas voltadas à ressocialização do preso.

**Comentários do Gestor:**

Não houve comentários do gestor, razão pela qual se mantém a recomendação.

**2.4.2 Projeto de construção de novos estabelecimentos com capacidade prevista acima do padrão de lotação do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP)**

Preocupado com a arquitetura dos estabelecimentos penais, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) definiu, no anexo IV, item 3, da Resolução nº 09/2011, a capacidade máxima destes estabelecimentos.

**Quadro 13:** Capacidade geral dos estabelecimentos penais

Estabelecimento Penal	Capacidade máxima
Penitenciária de Segurança Máxima	300
Penitenciária de Segurança Média	800
Colônia Agrícola, Industrial ou similar	1.000
Casa do Albergado ou similar	120
Cadeia Pública	800

Fonte: Adaptado a partir da Resolução nº 09/2011 do CNPCP, Anexo IV, Tabela 1, fl. 30 da norma.

Todavia, o CNPCP ressalva que os conjuntos penais podem ter capacidade ilimitada, desde que os diversos estabelecimentos que o compõem respeitem as capacidades para ele fixadas no quadro 13 e sejam independentes entre si ou estanques.

Ao se analisar os investimentos do Pacto pela Segurança (fl. 566), constatou-se que a SJC prevê que a futura Penitenciária de Imaruí terá capacidade para 1.304 presos do sexo masculino sob o regime fechado e a ampliação da Penitenciária Agrícola de Chapecó resultará em uma capacidade de 978 presos. Em ambos os casos, a Secretaria extrapolará a capacidade máxima de 800 presos para penitenciárias de segurança média, conforme disposto na aludida resolução.

Com base no exposto, foi sugerido determinar à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania:

2.4.2.1 Limitar a capacidade máxima dos futuros estabelecimentos penais ao disposto no item 3 do Anexo IV da Resolução nº 09/2011 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP).

Espera-se que o respeito ao número máximo de detentos possibilite aos gestores menores dificuldades na administração dos estabelecimentos penais.

#### **Comentários do Gestor:**

Não houve comentários do gestor, razão pela qual se mantém a determinação.

### **3 CONCLUSÃO**

Considerando que a auditoria operacional compreende o exame de funções, subfunções, programas, projetos, atividades, operações especiais, ações, áreas, processos, ciclos operacionais, serviços e sistemas governamentais com o objetivo de emitir comentários sobre o desempenho dos órgãos e entidades da Administração Pública estadual e municipal, e sobre o resultado de projetos realizados pela iniciativa privada sob delegação, ou mediante contrato de gestão ou congêneres, bem como sobre o resultado das políticas, programas e projetos públicos pautados em critérios de economicidade, eficiência, eficácia e

efetividade, equidade, ética e proteção ao meio ambiente, além dos aspectos de legalidade (art. 1º da Resolução nº TC-079/2013);

Considerando os comentários e as justificativas dos gestores públicos acerca das constatações apuradas durante a realização da auditoria, constantes às fls. 1.017 a 1.131;

Considerando que este Relatório será encaminhado ao Conselheiro Relator, ouvido preliminarmente o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para que seja proferida a decisão no Tribunal Pleno, contendo as determinações e recomendações aos gestores públicos;

Considerando que o Tribunal Pleno poderá determinar aos gestores a apresentação de um Plano de Ação, para o cumprimento das determinações e recomendações, conforme o caso (art. 5º da Resolução nº TC-079/2013);

Considerando que o Plano de Ação será avaliado por esta Diretoria e submetido ao Relator para apreciação do Tribunal Pleno (art. 7º da Resolução nº TC-079/2013);

Considerando que o Plano de Ação, após aprovado pelo Tribunal Pleno, terá a natureza de compromisso acordado entre este Tribunal de Contas e os gestores do órgão ou entidade auditada e servirá de base para acompanhamento do cumprimento das determinações e a implementação das recomendações, autuado em processo específico de monitoramento (arts. 8º e 9º, §2º da Resolução nº TC-079/2013);

A Diretoria de Atividades Especiais conclui, com fulcro nos artigos 59, inc. V e 113 da Constituição Estadual c/c artigo 1º, inc. V, da Lei Complementar (estadual) nº 202/00, sugerindo o seguinte:

**3.1.** Conhecer do Relatório de Auditoria Operacional realizada na Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania, que avaliou o Sistema Prisional, referente ao exercício de 2012.

**3.2.** Conceder à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania o prazo de 30 dias, a contar da data da publicação desta Deliberação no Diário Oficial Eletrônico - DOTC-e, com fulcro no inciso III do art. 5º da Resolução nº TC-079/2013, de 06 de maio de 2013, para que apresente a este Tribunal de Contas, Plano de Ação estabelecendo prazos para a adoção de providências visando ao atendimento das seguintes determinações e recomendações:

### **3.2.1. Determinações:**

**3.2.1.1.** Calcular mensalmente o custo total do preso no sistema penitenciário catarinense e em cada estabelecimento penal, nos moldes previstos nos artigos 2º a 6º da Resolução nº 06/2012 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) (item 2.1.2 deste Relatório);

**3.2.1.2.** Disponibilizar vagas compatíveis com a necessidade do sistema carcerário, respeitando a natureza do estabelecimento (regime e gênero), conforme artigo 85 da Lei nº 7.210/1984 (itens 2.2.1.1 e 2.2.2.1 deste Relatório);

**3.2.1.3.** Obedecer à destinação dos estabelecimentos penais quando da alocação do preso provisório e definitivo, respeitando a divisão por gênero, conforme os artigos 82, §1º, 87, 91, 93 e 102 da Lei nº 7.210/1984 (item 2.2.3.1 deste Relatório);

**3.2.1.4.** Adequar a quantidade de agentes penitenciários à população carcerária dos estabelecimentos penais destinados aos presos provisórios e definitivos em regime fechado, na proporção mínima de 1 (um) agente para 5 (cinco) presos, observando o disposto no artigo 1º da Resolução nº 09/2009 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) (item 2.3.1.1 deste Relatório);

**3.2.1.5.** Adequar o número de profissionais da equipe técnica de saúde e assistência social dos estabelecimentos penais destinados aos presos provisórios e em regime fechado ao estabelecido no artigo 2º da Resolução nº 09/2009 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) (item 2.3.3.1 deste Relatório);

**3.2.1.6.** Limitar a capacidade máxima dos futuros estabelecimentos penais ao disposto no item 3 do Anexo IV da Resolução nº 09/2011 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) (item 2.4.2.1 deste Relatório);

### **3.2.2. Recomendações:**

**3.2.2.1.** Rever o valor dos contratos de cogestão firmados no âmbito do sistema prisional catarinense, de modo a atender o princípio da economicidade, extraído a partir do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (item 2.1.3 deste Relatório);

**3.2.2.2.** Medir os índices de reincidência da população carcerária catarinense e informar os resultados ao Departamento Penitenciário Nacional



(DEPEN) nos parâmetros estabelecidos pelo sistema InfoPen (item 2.4.1.1 deste Relatório);

**3.3.** Conceder à Secretaria de Estado da Fazenda o prazo de 30 dias, a contar da data da publicação desta Deliberação no Diário Oficial Eletrônico - DOTC-e, com fulcro no inciso III do art. 5º da Resolução nº TC-079/2013, de 06 de maio de 2013, para que apresente a este Tribunal de Contas, Plano de Ação estabelecendo prazos para a adoção de providências visando ao atendimento da seguinte recomendação:

**3.3.1.** Implantar sistema informatizado ou módulo de custos no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado de Santa Catarina (SIGEF) que permita o cálculo do custo mensal do preso, por unidade prisional, em atendimento à Resolução nº 06/2012, artigos 2º a 6º, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) (item 2.1.1 deste Relatório);

É o Relatório.

Diretoria de Atividades Especiais, em 25 de novembro de 2013.

ODIR GOMES DA ROCHA NETO  
AUDITOR FISCAL DE CONTROLE EXTERNO

De acordo:

GLÁUCIA DA CUNHA  
CHEFE DA DIVISÃO

OSVALDO FARIA DE OLIVEIRA  
COORDENADOR

Encaminhem-se os Autos à elevada consideração do Exmo. Sr. Relator Gerson dos Santos Sicca, ouvido preliminarmente o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

ROBERTO SILVEIRA FLEISCHMANN  
DIRETOR

**1. Processo n.: RLA 12/00527337**

2. Assunto: Auditoria Operacional para avaliar o sistema prisional do Estado de Santa Catarina

3. Responsável: Ada Lili Faraco de Luca

4. Unidade Gestora: Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania

5. Unidade Técnica: DAE

**6. Decisão n.: 5509/2014**

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar n. 202/2000, decide:

6.1. Conhecer do Relatório de Auditoria Operacional realizada na Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania, que avaliou o Sistema Prisional, com abrangência ao exercício de 2012.

6.2. Conceder à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data da publicação desta Decisão no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas - DOTC-e -, com fundamento no inciso III do art. 5º da Resolução n. TC-079/2013, para que apresente a este Tribunal de Contas Plano de Ação estabelecendo prazos para a adoção de providências visando ao atendimento das seguintes determinações:

6.2.1. Calcular mensalmente o custo total do preso no sistema penitenciário catarinense e em cada estabelecimento penal, nos moldes previstos nos arts. 2º a 6º da Resolução n. 06/2012 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP (item 2.1.2 do Relatório de Reinstrução DAE n. 24/2013);

6.2.2. Disponibilizar vagas compatíveis com a necessidade do sistema carcerário, respeitando a natureza do estabelecimento (regime e gênero), conforme art. 85 da Lei n. 7.210/1984 (itens 2.2.1.1 e 2.2.2.1 do Relatório DAE);

6.2.3. Obedecer à destinação dos estabelecimentos penais quando da alocação do preso provisório e definitivo, respeitando a divisão por gênero, conforme os arts. 82, §1º, 87, 91, 93 e 102 da Lei n. 7.210/1984 (item 2.2.3.1 do Relatório DAE);

6.2.4. Adequar a quantidade de agentes penitenciários à população carcerária dos estabelecimentos penais destinados aos presos provisórios e definitivos em regime fechado, na proporção mínima de 1 (um) agente para 5 (cinco) presos, observando o disposto no art. 1º da Resolução n. 09/2009 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP (item 2.3.1.1 do Relatório DAE);

6.2.5. Adequar o número de profissionais da equipe técnica de saúde e assistência social dos estabelecimentos penais destinados aos presos provisórios e em regime fechado ao estabelecido no art. 2º da Resolução n. 09/2009 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP (item 2.3.3.1 do Relatório DAE);

6.2.6. Limitar a capacidade máxima dos futuros estabelecimentos penais ao disposto no item 3 do Anexo IV da Resolução n. 09/2011 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP (item 2.4.2.1 do Relatório DAE);

6.2.7. Realizar a manutenção corretiva e preventiva das unidades do sistema prisional catarinense, no tocante à infraestrutura, equipamentos de segurança e sistema de incêndio, inclusive quanto aos pontos destacados pela Diretoria de Atividades Especiais na Informação n. 09/2014;

6.2.8. Na elaboração de projetos básicos de obras de unidades prisionais observe os padrões de construção e de segurança atualmente adotados;

6.2.9. Adote providências para o exato cumprimento da Lei de Execuções Penais no Complexo Penitenciário da Trindade;

6.2.10. Garantir tratamento igualitário aos presos do sistema de cogestão e de administração direta, especialmente quanto à assistência material e à saúde previstos nos arts. 12 e 14 da Lei n. 7.210/84 (Lei de Execução Penal);

6.3. Recomendar à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania que meça os índices de reincidência da população carcerária catarinense e informar os resultados ao Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) nos parâmetros estabelecidos pelo sistema InfoPen (item 2.4.1.1 do Relatório n. DAE 24/2013);

6.4. Dar conhecimento desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como do Relatório de Reinstrução DAE n. 24/2013:

6.4.1. ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina - Desembargador Nelson Juliano Schaefer Júnior;

6.4.2. ao Procurador-geral de Justiça - Dr. Lio Marcos Marin;

6.4.3. ao Conselho Penitenciário do Estado de Santa Catarina;

6.4.4. ao Governador do Estado de Santa Catarina - Sr. João Raimundo Colombo;

6.4.5. ao Secretário de Estado da Fazenda - Sr. Antônio Marcos Gavazzoni;

6.4.6. à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania.

7. Ata n.: 81/2014

8. Data da Sessão: 08/12/2014 - Ordinária

9. Especificação do quorum:

9.1. Conselheiros presentes: Julio Garcia (Presidente), Luiz Roberto Herbst, Wilson Rogério Wan-Dall, Herneus de Nadal, Adircélio de Moraes Ferreira Junior e Luiz Eduardo Cherem

10. Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas: Aderson Flores

11. Auditores presentes: Gerson dos Santos Sicca (Relator), Cleber Muniz Gavi e Sabrina Nunes locken

JULIO GARCIA  
Presidente

LUIZ ROBERTO HERBST  
Relator (art. 91, II, da LC n. 202/2000)

Fui presente: ADERSON FLORES

Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE/SC