



Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Filosofia e Direitos Humanos
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós Graduação Profissional em Políticas Públicas

**A AUDITORIA OPERACIONAL: A CONTRIBUIÇÃO PARA
EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELATADA EM
CASOS PRÁTICOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
PERNAMBUCO**

JONAS MORENO DE ANDRADE ALMEIDA

RECIFE
2024

JONAS MORENO DE ANDRADE ALMEIDA

A AUDITORIA OPERACIONAL: A CONTRIBUIÇÃO PARA
EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELATADA EM CASOS
PRÁTICOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
PERNAMBUCO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação Profissional em Políticas Públicas, Mestrado Profissional, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Pernambuco.

Área de concentração: Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Maurício Assuero Lima de Freitas.

RECIFE
2024

Catálogo na Fonte
Bibliotecário: Rodrigo Leopoldino Cavalcanti I, CRB4-1855

A447a Almeida, Jonas Moreno de Andrade.
A Auditoria operacional : a contribuição para efetividade das políticas públicas relatada em casos práticos do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco / Jonas Moreno de Andrade Almeida. – 2024.
69 f. : il. ; tab. ; 30 cm.

Orientador : Maurício Assuero Lima de Freitas.
Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Recife, 2024.

Inclui referências e anexos.

1. Políticas públicas. 2. Auditoria operacional. 3. Accountability. 4. Boa governança. 5. Value for money. 6. Sistema prisional. 7. Corte de contas. I. Freitas, Maurício Assuero Lima de (Orientador). II. Título.

320 CDD (22.ed.)

UFPE (BCFCH2024-088)

JONAS MORENO DE ANDRADE ALMEIDA

A AUDITORIA OPERACIONAL: A CONTRIBUIÇÃO PARA
EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELATADA EM CASOS
PRÁTICOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
PERNAMBUCO.

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós Graduação Profissional em
Políticas Públicas, Mestrado Profissional,
como requisito parcial para obtenção do
título de Mestre em Políticas Públicas pela
Universidade Federal de Pernambuco.

Área de concentração: Políticas Públicas

Aprovada: 04/04/2024

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Maurício Assuero Lima de Freitas
Universidade Federal de Pernambuco (Orientador)

Prof. Dr. Paulo Jorge Nogueira da Costa
Instituto de Contabilidade e Administração de Lisboa (Examinador Externo)

Prof. Dr. Arthur Leandro Alves da Silva
Programa de Pós Graduação Profissional em Políticas Públicas/UFPE(Examinador Interno)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo privilégio de poder avançar na capacitação para o exercício da atividade profissional apesar dos grandes desafios na vida secular.

Agradeço a minha esposa e filhos que pela busca intensa de capacitação me inspiraram a continuar um pouco mais na jornada acadêmica.

Agradeço ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, pelo incentivo à qualificação e ao desempenho da atividade visando o aperfeiçoamento das Políticas Públicas.

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Maurício Assuero, por todo o empenho, disponibilidade e paciência durante toda a pesquisa, sempre trazendo importantes aspectos frutos de sua vasta experiência acadêmica.

Agradeço por fim, a todos os amigos e professores do mestrado profissional em políticas públicas que sempre trouxeram contribuições de suprema relevância.

RESUMO

O estudo procurou evidenciar a importância da contribuição da Auditoria Operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco para o aperfeiçoamento das políticas públicas dos entes auditados, utilizando como parâmetro os Relatórios Realizados nos primeiros monitoramentos das auditorias realizadas até o ano de 2022, tomando como base para se demonstrar as fases e a forma de execução da Auditoria Operacional o caso do Sistema Prisional do Estado de Pernambuco. Para o estudo foram utilizados os princípios e definições dos conceitos de Auditoria Operacional, de governança aplicados na Administração Pública e em especial nos Tribunais de Contas, tendo como ferramenta metodológica a pesquisa bibliográfica e documental. Foram utilizados dados dos Relatórios de Monitoramento obtidos a partir do banco de dados do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, destacando-se os achados de auditoria, recomendações e a sua aplicação, ou não, pelo órgão jurisdicionado a fim de analisar o impacto das respectivas recomendações elaboradas nas auditorias operacionais para a efetividade da política Pública Auditada. Os resultados observados, no caso relatado, apontaram que as contribuições para a melhoria e aperfeiçoamento das Políticas Públicas sugeridas integram o Plano Estadual de Segurança e Defesa elaborado para o período de 2023 a 2024.

Palavras-chave: auditoria operacional; accountability; boa governança; value for money; sistema prisional; corte de contas

ABSTRACT

The study sought to highlight the importance of the contribution of the Operational Audit carried out by the Court of Auditors of the State of Pernambuco to the improvement of the public policies of the entities audited, using as a parameter the Reports carried out in the first monitoring of the audits carried out until the year 2022, taking as basis for demonstrating the phases and form of execution of the Operational Audit in the case of the Prison System of the State of Pernambuco. For the study, the principles and definitions of the concepts of Operational Auditing and governance applied in Public Administration and especially in the Audit Courts were used, using bibliographic and documentary research as a methodological tool. Data from Monitoring Reports obtained from the database of the Court of Auditors of the State of Pernambuco were used, highlighting audit findings, recommendations and their application, or not, by the jurisdictional body in order to analyze the impacts of the respective recommendations prepared in operational audits for the effectiveness of the Audited Public policy. The results observed, in the case reported, showed that the contributions to the improvement and refinement of the suggested Public Policies are part of the State Security and Defense Plan prepared for the period from 2023 to 2024.

Keywords: operational audit; accountability; good governance; value for money; prison system; audit courts

LISTA DE FIGURAS

Figura 1-ciclo da auditoria operacional

25

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	evolução da população carcerária em Pernambuco	16
Gráfico 2 -	evolução dos valores gastos com reforma e ampliação, R\$ em milhões, em Pernambuco	43
Gráfico 3 -	evolução do número de reeducandos x número de vagas	45

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AOP	Auditoria de Natureza Operacional
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
EFS	Entidades de Fiscalização Superior
EFSUL	Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul e Associados
IFOPEN	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
INTOSAI	Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OISC	Organização das Instituições Supremas de Controle
OLACEFS	Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras
PIDCP	Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	OBJETIVO GERAL	13
1.1.1	Objetivos Específicos	13
1.2	JUSTIFICATIVA	14
2	CONTEXTUALIZAÇÃO: O PROBLEMA E OS ENCAMINHAMENTOS	15
3	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: AUDITORIA OPERACIONAL	20
3.1	A AUDITORIA OPERACIONAL NO BRASIL	21
3.2	A AUDITORIA OPERACIONAL NO TCE/PE	23
3.3	CONCEITO E IMPORTÂNCIA DO MONITORAMENTO DA AUDITORIA OPERACIONAL	26
3.5	ACHADOS DA AUDITORIA OPERACIONAL	28
3.5.1	Precariedade/inadequação da infraestrutura das unidades prisionais	28
3.5.2	Não implementação da separação de presos nas unidades prisionais	28
3.5.3	Quantidade insuficiente de agentes penitenciários	30
3.5.4	Deficiência na assistência jurídica prestada nas unidades prisionais	30
3.5.5	Guaritas desativadas por falta de policiais militares	31
3.5.6	Baixo alcance de atividades laborterápicas nas unidades prisionais	31
3.5.7	Baixo alcance e pouca diversidade de cursos profissionalizantes nas unidades	32
3.5.8	Baixo alcance da oferta de emprego e de cursos profissionalizantes para o público-alvo do Patronato.	33
4	REVISÃO DE LITERATURA	35
5	METODOLOGIA	38
5.1	RELATO DE CASO: TRATAMENTO LITERÁRIO	39
6	ANÁLISE DOS RESULTADOS: PRINCIPAIS ACHADOS DE AUDITORIA E RECOMENDAÇÕES NO SISTEMA PRISIONAL PERNAMBUCANO	41

6.1	BENEFÍCIOS GERADOS PELA AOP NO SISTEMA PRISIONAL	42
6.1.1	Impacto da AOP na precariedade/inadequação da infraestrutura das unidades prisionais	43
6.1.2	Impacto do AOP na preferência à utilização de mão de obra carcerária na realização de obras e serviços de manutenção das unidades prisionais	44
6.1.3	Impacto da AOP na questão da superlotação das unidades prisionais, com a não implementação da separação de presos nas unidades prisionais	44
6.1.4	Impacto da AOP na deficiência na assistência jurídica prestada nas unidades prisionais	46
6.1.5	Impacto na questão das guaritas desativadas por falta de policiais militares	46
6.1.6	Impacto da AOP na questão do baixo alcance de atividades laborterápicas nas unidades prisionais	47
6.1.7	Impacto da AOP na questão do baixo alcance e pouca diversidade de cursos profissionalizantes nas unidades	48
6.1.8	Benefícios no Achado - Baixo alcance da oferta de emprego e de cursos profissionalizantes para o público-alvo do Patronato	48
6.2	BENEFÍCIOS INDIRETOS GERADOS PELA AOP NO SISTEMA PRISIONAL	49
6.2.1	Benefícios na Audiência de Custódia	50
6.2.2	Benefícios no acompanhamento da Prisão provisória	50
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
	REFERÊNCIAS	54
	ANEXO A - AUDITORIAS OPERACIONAIS	58
	ANEXO B - PERGUNTAS NAS ENTREVISTAS	69

1 INTRODUÇÃO

A sociedade evolui, as pessoas mudam e, muitas vezes, o direito e as instituições não acompanham a velocidade de tais mudanças, fato que traz uma grande responsabilidade para os legisladores e para os órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas, que devem oferecer resultados para além de uma simples observância da legalidade da despesa, devido à crescente demanda da sociedade por transparência e eficiência na gestão pública.

Existe uma reflexão importante sobre a relação entre os Tribunais de Contas e a Boa Governança a partir de conceitos de *good governance*, *accountability* e *value for money*, apresentando a necessidade, dentre outros aspectos, de uma ação dos Tribunais que ultrapassa a análise da legalidade da despesa pública para se debruçar sobre o resultado efetivo de todo o investimento alcançado pelo uso de recursos públicos e ainda a publicização dele à sociedade, titular da soberania (Costa, 2017).

A mudança de perspectiva dos auditores que passaram a verificar, além da legalidade da despesa, o resultado da Política Pública auditada, proporcionou o surgimento das auditorias operacionais, também conhecidas como de desempenho, que historicamente surgiram, inicialmente, na Europa, Austrália e América do Norte durante as décadas de 1970 e 1980.

O TCU, já na década de 1980, implantou o Projeto de Capacitação em Avaliação de Programas Públicos (TCU, 1998) cujo objetivo era a capacitação dos seus quadros, a partir de 1995, visando atuar nessa linha de ação, tendo em vista agora o escopo na efetividade da política pública.

Nesta perspectiva entre os anos de 1998 a 2006 o TCU implementou o Projeto de Cooperação Técnica com o Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional(DFID) que culminou na criação de unidades específicas na temática para subsidiar a atuação dos servidores designados a realizar trabalhos de auditoria de natureza operacional, também conhecidas como de desempenho, tendo em vista a mudança de perspectiva dos auditores que passaram a verificar, além da legalidade da despesa, o resultado da Política Pública auditada (Lonsdale, 2011).

Visto que todo o treinamento e intercâmbio de experiências (treinamentos “sombra”) foram realizados junto ao TCU, o TCE/PE adotou a mesma subdivisão para as auditorias operacionais. instrumento utilizado pelas Cortes de Contas visando uma análise efetiva da Política Pública, para além de um simples resultado contábil impecável, são as Auditorias Operacionais (AOP’s).

O objeto e a questão da presente pesquisa se moveram, partindo da necessidade de

apresentar a partir do resultado dos monitoramentos de diversas auditorias operacionais e um estudo de caso específico, os impactos na melhoria e efetividade da política pública auditada.

O trabalho está estruturado em 6 capítulos, além desta introdução que compreende os objetivos, geral e específicos, e a justificativa para desenvolvimento da pesquisa. O segundo capítulo faz uma contextualização do relato de caso, informações que subsidiaram a escolha do tema da AOP, trazendo o histórico do Sistema Prisional, a partir de dados do IFOPEN, bem como os dispositivos legais que o normatizam estabelecendo objetivos da execução penal, bem como as condições para a harmônica integração social do condenado e do internado conforme.

O terceiro capítulo narra o surgimento da auditoria operacional no Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal de Contas do Estado (TCE) e suas modalidades, a importância do monitoramento, a apresentação de todo o seu ciclo e traz também um relato de parte da execução da AOP no Sistema Prisional Pernambuco apontando os achados e recomendações da equipe de auditoria.

O quarto capítulo faz a revisão da literatura trazendo trabalhos importantes sobre a temática e evolução do conceito e forma da auditoria operacional. O quinto capítulo apresenta a metodologia utilizada para a pesquisa. O sexto capítulo apresenta um resumo de todas as AOP's monitoradas pelo TCE/PE e o resultado do monitoramento da AOP no Sistema Prisional de Pernambuco, apontando os os benefícios diretos e indiretos para a efetividade da política pública. Finalmente, o sétimo capítulo traz as considerações finais.

1.1 OBJETIVO GERAL

Apresentar a contribuição da Auditoria Operacional para a efetividade das Políticas Públicas através de relato de caso do Sistema Prisional do Estado de Pernambuco.

1.1.1 Objetivos Específicos

1. Historiar o nascimento e o papel da Auditoria Operacional nos Tribunais de Contas do Brasil e em especial no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;
2. Apresentar a importância da Auditoria Operacional para a melhoria e aperfeiçoamento das Políticas Públicas;
3. Apresentar a importância do monitoramento das Auditorias Operacionais a fim de se vislumbrar impactos quanto a melhoria e efetividade da política pública objeto da auditoria

1.2 Justificativa

Um dos temas de maior importância nas sociedades modernas é a transparência quanto aos gastos públicos, visto que a sua publicidade também aponta para a ideia de transparência e controle, pois a execução financeira da despesa orçamentária revela a atividade governamental propriamente dita (Alves, 2015).

Por ter a competência constitucional de verificar o gasto público quanto a sua legalidade, os Tribunais de Contas são responsáveis pela análise da prestação de contas por qualquer dos agentes que manuseiam recursos públicos.

Desta forma a partir da análise da definição de Política Pública e suas fases, verifica-se a importância das AOP's, principal ferramenta dos Tribunais de Contas para através de um exame independente, objetivo e confiável fazer uma abordagem do gasto público de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade para aperfeiçoamento da Política Pública. O TCE/PE realizou no ano de 2022 monitoramento em vinte AOP's cujos dados foram levantados para serem usados como parâmetro para o estudo de caso da AOP no Sistema Prisional do Estado de Pernambuco.

A Auditoria Operacional (AOP) é a ferramenta dos Tribunais de Contas para - através de um exame independente, objetivo e confiável - fazer uma abordagem do gasto público de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade para aperfeiçoamento da Política Pública, logo a abordagem desse tema se justifica, inicialmente, pela magnitude de um sistema altamente sensível onde se observam rebeliões com mortes e poder de propagação por outras unidades prisionais, inclusive, em outros estados.

Nesse contexto, houve uma deliberação direta de Ministros do TCU, para que o Tribunal de Contas da União coordenasse uma auditoria nacional, em parceria com os TCE's, para diagnosticar a situação dos presídios do país, tendo em vista os eventos já mencionados nos estados do Amazonas, Roraima e Rio Grande do Norte.

Dessa forma, esse trabalho pretende contribuir para aprimoramento dos debates acadêmicos acerca da importância das Auditorias Operacionais, como importante instrumento para proporcionar a efetividade das Políticas Públicas auditadas, contribuindo para o exercício da Boa Governança.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO: O PROBLEMA E OS ENCAMINHAMENTOS

O Sistema Prisional é estabelecido a partir da Lei de Execução Penal que define como objetivos da execução efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado conforme disciplina o Art. 1º da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, Lei de Execução Penal.

Verificou-se que o Brasil, segundo dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), relativos a dezembro de 2014, registrava 622.202 pessoas privadas de liberdade em unidades do sistema prisional e em carceragens de delegacia, sendo o quarto colocado entre os países com maior população prisional do mundo, atrás apenas dos EUA, China e Rússia.

Um dado que chama a atenção é que, segundo o *World Prison Brief*, gerida pelo *Institute for Criminal Policy Research* (ICPR), da Escola de Direito da Universidade de Londres, a taxa de encarceramento, nos países com mais de 10 milhões de habitantes, o Brasil fica em 6º lugar com 306 pessoas por 100 mil habitantes, sendo superado por Estados Unidos (698), Cuba (510), Tailândia (467), Rússia (446) e Ruanda (434).

Ainda aprofundando a análise, o que chamou a atenção para uma necessidade de acompanhamento das políticas públicas direcionadas ao cumprimento dos objetivos legais por parte do Sistema Prisional foi o fato de a população brasileira ter aumentado entre os anos de 2000 e 2014, aproximadamente, de 16% (IBGE, 2022), enquanto a população carcerária no mesmo período variou 167% (Infopen,dez/2014), provocando um aumento no déficit de vagas para 250.318, em dezembro de 2014, ou seja, 1,67 presos para cada vaga disponível.

Constatou-se que em Pernambuco, a unidade prisional com maior superpopulação em 2017 era o Presídio Rorinildo da Rocha Leão (PRRL), de Palmares com 9,84 presos por vaga, enquanto o Presídio de Tacaimbó possuía a menor população carcerária com o índice de 0,23 presos por vaga, justificando-se porque o presídio ainda não está totalmente concluído.

Ressalte-se que o Brasil tinha uma população prisional de 622.202 pessoas em dezembro de 2014 e para acomodar esta população carcerária o país dispunha de 371.884 vagas, salientando que todos os estados brasileiros apresentavam déficit de vagas em seus sistemas prisionais. Especificamente, em Pernambuco, a população prisional passou de 17.244 pessoas em 2007 para 29.942 em maio de 2017, um aumento de 73,63% no período.

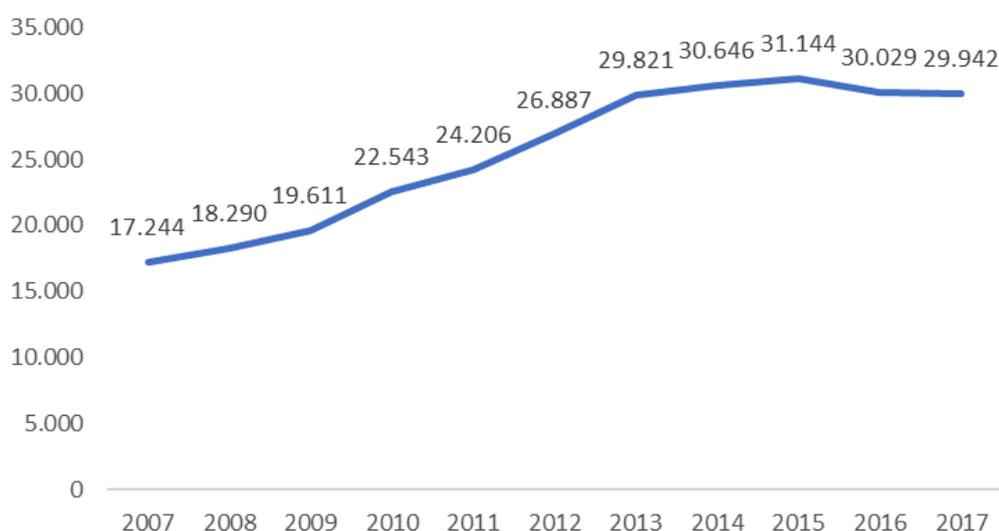
O Sistema Prisional de Pernambuco possui 22 unidades prisionais e 58 cadeias

públicas, alcançando, em março de 2017, o total de 29.900 reeducandos, dos quais 5,5%, ou seja, 1.640 presos, estão encarcerados em cadeias públicas (1.640). Verificou-se, ainda, que houve aumento na população prisional, passando de 17.244 pessoas privadas de liberdade, em 2007, para 29.942 em maio de 2017, fato que representa uma variação de 73,63% no período. (Seres, 2017).

Em de investimento financeiro, cabe destacar que foram aportados, entre 2018 e 2022, R\$ 8.525.75,24 para reforma do sistema e R\$ 124.079.957,70 para ampliação do sistema (Seres, 2022).

O gráfico 1 mostra a evolução da população carcerária em Pernambuco.

Gráfico 1 – Evolução da população carcerária em Pernambuco



Fonte: Seres, 2017

O gráfico 1 mostra que houve um aumento de 30,6% no quantitativo de presos por vaga, entre 2007 e 2017 no Estado de Pernambuco, entretanto, entre 2015 e 2017, há uma redução de, aproximadamente, 11% população prisional do estado, fato que pode estar associado à implantação, a partir de agosto de 2015, das audiências de custódia, cuja regulamentação é dada pela Resolução N° 213 de 15/12/2015 do CNJ.

De acordo com o gráfico 1, a média de presos é 25.488 com desvio padrão de 5.084. Os anos de 2014 e 2015 atingiram os maiores valores da série. Observe-se que entre 2007 e 2015, a população carcerária cresceu 80,61%, colocando o Estado de Pernambuco a ter, em termos absolutos, a 4ª maior população carcerária do país, com 2,37 presos por vaga, estando abaixo, apenas, dos estados de Roraima, Amazonas e Tocantins. Em termos de índice de violência o estado fica em quarto lugar, entretanto, no período de agosto de 2015 a junho de

2017, 60,3% das prisões em flagrantes foram mantidas, fazendo o estado ocupar o 5º lugar em relação a este índice.

Diante do contexto que envolve a temática, o TCE/PE realizou de Auditoria Operacional na Secretaria de Justiça e Direitos Humanos de Pernambuco tendo como objeto uma avaliação da atuação dos órgãos do poder público estadual, responsáveis pelo gerenciamento do Sistema Prisional do Estado, com ênfase em aspectos de infraestrutura, pessoal e ressocialização. As causas foram apontadas como sendo as principais para a superpopulação observada em Pernambuco, a saber: a) lei de combate às drogas (Lei nº 11.343/06); b) baixa criação de vagas no Sistema Prisional; c) elevado tempo de julgamento dos presos provisórios, e, em menor escala, d) baixo alcance das atividades educacionais e de laborterapia nas unidades prisionais, tendo em vista que aproximadamente 7,5% dos reeducandos estão exercendo atividades laborais, distribuídos em trabalho interno (6,1%) e trabalho externo (1,4%) e em relação ao ensino formal, 4.848 reeducandos se encontravam estudando no mês de junho/2017, correspondendo a 16,4% do total da população carcerária (Seres, 2017).

Ainda de acordo com o Seres (2017), existe a previsão de criação de 5.016 vagas nos próximos cinco anos, entretanto, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), relativos a janeiro de 2017, Pernambuco é o Estado em que os presos provisórios passam, em média, mais tempo esperando pelo julgamento o que sugere um aumento insuficiente no número de vagas.

Segundo os dados do CNJ, o tempo médio que os presos provisórios esperavam pelo julgamento nas unidades da federação variava, em janeiro de 2017, de 172 a 974 dias, sendo este valor máximo observado no Estado de Pernambuco. Com isso, a realidade induz para o fato de que o preso pode passar 4, 5 ou mais anos, na condição de provisório.

Os dados demonstram que a grande maioria dos encarcerados não trabalha nem estuda, não podendo desta forma serem alcançados pela remissão da pena com base no Art. 126 da LEP, o que certamente contribui para a superlotação no Sistema Prisional.

O Código Penitenciário do Estado de Pernambuco, Lei nº 15.755, de 04 de abril de 2024, estabelece que a execução das medidas privativas da liberdade visa à reparação social pelo crime cometido, bem como aponta para necessidade de promover a reintegração da pessoa privada de liberdade à sociedade, preparando-a para conduzir a sua vida de modo socialmente responsável. Entretanto, vários eventos ocorreram no Brasil, que lançavam dúvidas acerca do funcionamento do Sistema Prisional a partir dos fundamentos legais postos.

No ano de 2017, a mídia fez diversas exposições sobre rebeliões em presídios nos estados do Amazonas, Roraima e Rio Grande do Norte, onde em um mês, 126 pessoas foram assassinadas dentro de unidades prisionais (Agência,2017).

Anteriormente, em 2011, o Complexo Penitenciário do Curado, localizado na cidade do Recife, foi denunciado, por um grupo de organizações sociais, junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), tendo em vista a ocorrência de um elevado número de mortes, atos de tortura e rebeliões, resultando em algumas recomendações pela CIDH através da Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos No 1, de 22 de maio de 2014, no sentido da adoção de medidas para garantir a vida, a integridade pessoal e a saúde dos presos.

Dessa forma, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, a partir da relevância e impacto do tema para a coletividade, implementou um processo de AOP no Sistema Prisional do Estado de Pernambuco que consistiu na avaliação da atuação dos órgãos do poder público estadual, responsáveis pelo gerenciamento deste Sistema, com ênfase em aspectos de infraestrutura, pessoal e ressocialização- (TC nº 1721009-4). Esta auditoria foi aberta na Secretaria de Justiça e Direitos Humanos de Pernambuco, tendo como escopo uma avaliação da atuação dos órgãos do poder público estadual, responsáveis pelo gerenciamento do Sistema Prisional do Estado, com ênfase em aspectos de infraestrutura, pessoal e ressocialização.

Cabe destacar, dentre outros fatores, que a relevância e motivação da referida AOP foi verificar se os pilares legais do Sistema Prisional Brasileiro, a partir do Art. 3º da Lei de Execução Penal, estariam em harmonia com a situação fática do sistema pernambucano, tendo em vista que a execução das medidas privativas da liberdade visa à reparação social pelo crime cometido e deve orientar-se à reintegração da pessoa privada de liberdade à sociedade, preparando-o para conduzir a sua vida de modo socialmente responsável.

Na AOP foram identificados problemas, tais como: a) não implementação da separação de presos nas unidades prisionais; b) superlotação das unidades prisionais; c) precariedade/inadequação da infraestrutura das unidades prisionais visitadas; d) quantidade insuficiente de agentes penitenciários; e) deficiência na assistência jurídica prestada nas unidades prisionais; f) guaritas desativadas por falta de policiais militares; g) baixo alcance de atividades laborterápicas nas unidades prisionais; h) baixo alcance de cursos profissionalizantes nas unidades; e, i) baixo alcance da oferta de emprego e de cursos profissionalizantes para o público-alvo do Patronato.

Apesar dos problemas identificados foram constatadas boas práticas, tais como: a)

modelo de gestão baseado na elaboração e monitoramento de plano de ação das unidades prisionais; b) Central de Monitoramento Eletrônico de Pernambuco; c) boas práticas observadas nas visitas às unidades prisionais; e d) Método APAC de Ressocialização.

A presente auditoria foi aberta na Secretaria de Justiça e Direitos Humanos de Pernambuco, tendo como escopo uma avaliação da atuação dos órgãos do poder público estadual, responsáveis pelo gerenciamento do Sistema Prisional do Estado, com ênfase em aspectos de infraestrutura, pessoal e ressocialização.

Como parâmetro foram utilizados os dados de todas as AOP's já objeto de monitoramento pelo TCE/PE a fim de se verificar se houve o mesmo padrão de obediência das recomendações da equipe de auditoria bem como se os achados de auditoria foram sanados ou não, o que apontaria para o impacto direto na efetividade, observado o teor da Resolução N° 61/2019 do TCE/PE, da política pública auditada.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: AUDITORIA OPERACIONAL

Os Tribunais de Contas são as Cortes com competência constitucional para a análise das contas públicas dos diversos órgãos da Administração Pública do Estado ou da União. O controle externo, constitucionalmente, é realizado pelo Congresso Nacional que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

As competências estão elencadas no Art. 71 da Constituição Federal Brasileira no capítulo destinado à Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária que trata da prestação de contas por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

As Constituições Estaduais estabelecem da mesma forma a criação e competência dos Tribunais de Contas dos Estados. A Lei Nº 6.223, de 24 de julho de 1975, dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União, pelo Congresso Nacional, enquanto a Lei Nº 8.443, de 16 de julho de 1992, dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União definindo de maneira bem clara a sua natureza e competências e, em adição, o Decreto Nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Os Tribunais de Contas para o exercício do controle externo devem utilizar como balizador para análise das contas dos seus jurisdicionados os princípios da boa governança, principalmente pelo entendimento da aplicação do princípio da eficiência, como reza o Art. 37º da Constituição Federal, todavia, não se encontrou um repertório jurisprudencial que dê segurança e suporte, sem contestação, de tal entendimento.

Importante salientar que os impactos da globalização, as discussões e estudos sobre a boa governança pública começam a fazer parte de uma agenda mais intensa em meados de 1980 através do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que tinham como objetivo a realização de estudos e a promoção do desenvolvimento econômico e sustentabilidade (Smith, 2007).

As definições de boa governança enfatizam a necessidade de estabelecer níveis de responsabilização e competências (*accountability*), observância do pluralismo político, a defesa e a guarda dos direitos humanos, proporcionar a transparência e a participação e garantir o Estado de Direito (Vieira, 2019).

O Banco Mundial, inclusive, estabelece como princípios da boa governança: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability* (TCU, 2014)

Registre-se que o Controle Externo exercido pelos Tribunais de Contas a partir dos princípios da boa governança, buscando a efetividade da política pública auditada, tem servido como parâmetro para muitos estudos (Costa, 2017) e inclusive tem gerado a produção de modernos manuais de auditorias em políticas públicas que tem servido como referenciais, dentre os quais menciona-se a elaboração de Modernos Painéis de BI pelos Tribunais de Contas com dados que demonstram o desempenho de jurisdicionados diante dos fins legais estabelecidos e inclusive servem de norteamento para o aperfeiçoamento de políticas públicas.

Neste contexto, a auditoria operacional, a partir de sua própria definição, é a ferramenta utilizada pelos Tribunais de Contas visando contribuir para o aperfeiçoamento, inclusive, da efetividade da política pública, bem como procura fornecer novas informações, análises ou percepções e, quando apropriado, recomendações para sua melhoria (ISSAI 3000).

3.1 A Auditoria Operacional no Brasil

De uma maneira natural chegou ao Brasil a cobrança pela busca da eficiência da política pública e o TCU, já na década de 1980, passou a praticá-las a partir da implantação do Projeto de Capacitação em Avaliação de Programas Públicos (TCU, 1998) cujo objetivo era a capacitação dos seus quadros, a partir de 1995, visando atuar nessa linha de ação.

Legalmente a competência para realizar auditorias operacionais foi atribuída ao TCU pela Constituição Federal de 1988 que estabelecia como competências realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II, a saber: administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Ao longo dos anos, tendo em vista as competência atribuídas pela norma constitucional, o TCU passou a editar normativos para regulamentar a sua atuação e dentre eles, alguns específicos para a realização de auditorias operacionais, procurando seguir os

modelos de ações e técnicas mais modernas e de referência já utilizadas por entidades fiscalizadoras superiores no mundo.

Dando seguimento ao processo de aperfeiçoamento na realização de AOP's e métodos de avaliação de políticas públicas, entre os anos de 1998 a 2006, o TCU implementou o Projeto de Cooperação Técnica com o Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID), o que proporcionou no decorrer deste processo a criação, no ano 2000, de uma unidade especializada na temática que foi a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog) que tinha como atribuição manter atualizada a Técnica "Marco Lógico", que visava subsidiar a atuação dos servidores deste Tribunal designados a realizar trabalhos de auditoria de natureza operacional.

Vale salientar que com a especialização das unidades técnicas a Seprog foi extinta no final de 2012 e com isso, a função de desenvolvimento e disseminação dos métodos e técnicas da AOP foi atribuída à Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), a partir da Portaria SEMEC Nº 2/2019, revogada pela Portaria SEGECEX Nº 3/2222, tendo em vista a necessidade de considerando a necessidade de manter o Sistema de Normas da Secretaria-Geral de Controle Externo (SisNormas) atualizado, confiável, prático, eficaz e eficiente para o usuário de normas e documentos relativos ao controle externo.

Em janeiro de 2018, dando seguimento a busca pela efetividade das Auditorias, baseadas em resultados, foi celebrado o Acordo de Cooperação Técnica entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com o objetivo de realizar estudo relativo ao aperfeiçoamento de Políticas e Programas Públicos Descentralizados, para apresentar as boas práticas de governança de países membros da OCDE em relação à governança multinível, que apresenta uma interação entre os níveis de governo e diversas partes interessadas, incluindo atores privados e cidadãos, na formulação e implementação de políticas públicas com impacto subnacional, gerando ao final uma olhar também para ao quadro fiscal e à gestão financeira, conforme o marco jurídico institucional de cada política (OCDE, 2019).

Como um dos frutos dessa cooperação, dado a articulação subnacional, promovida pela Associação de Tribunais de Contas (Atricon) e pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), foi elaborado o referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas, com ênfase nos desafios trazidos à governança multinível.(TCU, 2021)

Entende-se que com base nas Organizações Internacionais que o TCU integra, dentre as quais a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores(INTOSAI), a Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras (OLACEFS), a

Organização das EFS dos Países do Mercosul e Associados(EFSUL) e a Organização das Instituições Supremas de Controle da CPLP (OISC/CPLP), há elementos suficientes para demonstrar que o exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas, podem contribuir com os Jurisdicionados quando da elaboração de Políticas Públicas e inclusive no decorrer delas, proporcionado um uso mais efetivo dos recursos públicos.

As auditorias operacionais, também conhecidas como de desempenho, surgiram inicialmente na Europa, Austrália e América do Norte durante as décadas de 1970 e 1980, influenciando várias outros países a partir das Instituição de Controle Externo com a mudança de perspectiva dos auditores que passaram a verificar, além da legalidade da despesa, o resultado da Política Pública auditada (Lonsdale, 2011).

3.2 A Auditoria Operacional no TCE/PE

O TCE promoveu o primeiro treinamento em auditoria operacional no ano 2000 e já em 2002 realizou a sua primeira auditoria operacional no Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, referente ao exercício 2001, conforme processo TC nº 0201513-4. (Leal, 2006), cujo escopo era contribuir para a melhoria do desempenho de instituições governamentais brasileiras e da utilização dos recursos públicos, por meio da implementação de recomendações decorrentes das auditorias de natureza operacional conduzidas pelo TCE.

Como resultado, foram sugeridas recomendações que demonstraram o cuidado e o empenho do TCE em fazer uma avaliação criteriosa dos problemas apresentados pela entidade auditada, inclusive, aspectos de suprema relevância apontados no Relatório do Julgamento do referido processo, demonstrando claramente, já em 2001, que a auditoria tradicional por si só não atingia as novas exigências, uma vez que, normalmente, era uma atividade voltada para o “controle financeiro”, que leva em conta, preponderantemente, os aspectos técnicos-contábeis que fundamentam a sua realização, e que, pela própria natureza, não considera o conteúdo sócio-político intrínseco às ações estatais.

Salientou ainda o Conselheiro Relator:

A partir das novas posturas assumidas pela Constituição de 1998, o foco de exame da auditoria, embora englobe os aspectos financeiros e legais, passou a considerar, também, na avaliação, os critérios de economia, eficiência e eficácia das ações administrativas e dos resultados das operações realizadas em relação aos objetivos pretendidos. (TCE, 2002, processo TC nº 0201513-4)

O TCE/PE deixou de maneira expressa, nesta primeira auditoria operacional, que era preciso que os Tribunais de Contas modernizem seus controles, sob pena de suas atribuições

se tornarem meramente burocráticas e não de fiscalização, como prescreve a Constituição Federal. Salientou ainda a importância da AOP por verificar supostas deficiências no controle interno e gerência do administrador, inclusive, recomendando a implantação de controles e melhoramentos no desempenho de suas competências, tudo sendo um trabalho de natureza colaborativa do TCE/PE para o jurisdicionado e seus gestores.

A partir deste momento o TCE/PE passou a investir em treinamento do seu corpo de servidores e trabalhar na regulamentação das AOP criando em 2014 através da Portaria nº 147/2014 o Grupo de Trabalho para Implantação e Desenvolvimento da Auditoria de Natureza Operacional. (LEAL, 2006).

A criação do grupo partiu do Convênio de Cooperação Técnica com o *Department for International Development* (DFID), quando os integrantes foram devidamente capacitados e introduzidos em procedimentos de grande relevância como os treinamentos “sombra” quando integrantes do grupo foram encaminhados ao TCU para aprofundamento na base teórica sobre as técnicas, inclusive, participando direta e efetivamente em AOPs. (Matos, 2006).

Em adição, através da Resolução nº 002/2005, o TCE/PE disciplinou os procedimentos das auditorias de natureza operacional, trazendo definição e normas gerais para a realização das mesmas, salientando a necessidade do exame das políticas públicas quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, enfatizando a definição de cada um destes aspectos: economicidade; eficácia, eficiência e efetividade.

Uma vez que todo o treinamento e intercâmbio de experiências (treinamentos “sombra”) foram realizados junto ao TCU, o TCE/PE adotou a mesma subdivisão para as auditorias operacionais, que por si só possuem características próprias que as distinguem dos outros tipos de auditoria, visto que diferentemente das auditorias de conformidade e financeiras não adotam padrões normalmente basilares, fixos. Tais auditorias, por sua própria natureza, dentre outras características próprias como a seleção de métodos de avaliação, possuem uma maior flexibilidade para a escolha de temas, objetos, métodos de trabalho e forma de comunicar as conclusões de auditoria.

Através da Resolução TC nº 61/2019, o TCE/PE dispõe sobre a Auditoria Operacional, estabelece o Ciclo de uma forma mais detalhada compreendendo conforme a figura 01:

Figura 01 - Ciclo da Auditoria Operacional



Fonte: Resolução TC nº 61/2019 - TCE/PE

Considerando este ciclo, no planejamento anual do TCE são considerados como critérios, além da análise da viabilidade de realização, a relevância social, econômica, ambiental e/ou técnica dos assuntos que serão tratados, bem como o momento de efetivação da mesma, a materialidade dos recursos e o risco inerente às atividades envolvidas na consecução dos objetivos dos órgãos, entidades e programas governamentais (TCE, 2019), ressalvando-se que existe a possibilidade das AOPs serem planejadas a partir de demandas internas ou externas ao TCE-PE, porém, mediante opinativo prévio da Coordenadoria de Controle Externo, que poderá fazer estudo respectivo de viabilidade quanto a sua realização.

Fica claro que a ação da equipe de auditoria deve focar de uma forma mais efetiva a melhoria na condução de ações e programas de governo e na qualidade dos serviços públicos. (TCE/2019).

Destaque-se, ainda, que na fase de planejamento da AOP são delimitados o objeto e escopo da auditoria, definida estratégia metodológica a ser adotada, bem como o levantamento da infraestrutura e prazo necessários para a sua realização¹.

Seguindo-se ao planejamento vem a fase de execução da AOP com o visando levantar evidências apropriadas e suficientes para respaldar os achados e conclusões da auditoria que serão apresentados ao gestor para conhecimento, previamente à notificação para apresentação dos seus comentários.

¹ Sendo identificada a inexecução da AOP, o processo deverá ser enviado devidamente fundamentado ao Conselheiro Relator para deliberação sobre seu arquivamento.

O TCE/PE adotou a mesma subdivisão do TCU, em auditoria de desempenho operacional e avaliação de programa. Observe-se que independente da política pública, a auditoria de desempenho operacional procura analisar minuciosamente a ação governamental, com foco na gestão, enquanto a análise da estratégia organizacional trata da gestão e dos procedimentos operacionais seriam as possibilidades de abordagem de acordo com os problemas e questões de auditoria a serem examinadas. (Montenegro, 2006).

A Resolução nº 61/2019 do TCE/PE define as etapas para a auditoria operacional, que tem por início a seleção das auditorias e termina com o monitoramento. Em tese o monitoramento pode ser realizado no sentido de verificar o cumprimento das recomendações ou para manter resultados alcançados num patamar de destaque. Em adição, trata a efetividade como sendo a relação entre os impactos observados e os objetivos que motivaram a atuação institucional.

Findo o ciclo do planejamento vem a fase de execução da AOP cujo objetivo é levantar evidências apropriadas e suficientes para respaldar os achados e conclusões da auditoria que serão apresentados ao gestor para conhecimento, previamente à notificação para apresentação dos seus comentários. Após a análise das considerações, é elaborado e encaminhado o Relatório consolidado da AOP para o Relator do processo deliberar, fase que culmina com a elaboração do Plano de Ação por parte do gestor para sanar os achados.

Por fim, o processo de monitoramento poderá ser formalizado para avaliação do grau de implementação das deliberações quando houver inexecução injustificada, total ou parcial, do Plano de Ação ou na ausência total ou parcial de Relatório de Execução do Plano de Ação sem justificativa apresentada, bem como para avaliação e mensuração do impacto e dos benefícios decorrentes da execução das ações propostas no Plano de Ação, ao final do Ciclo de Auditoria Operacional.

3.3 Conceito e importância do Monitoramento da Auditoria Operacional

A INTOSAI - Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores, instituição que emite as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) e a ISSAI 300, estabelece que a fase de Monitoramento visa determinar se as ações adotadas em resposta aos achados e recomendações da equipe de auditoria resolveram os

problemas elencados no Relatório da AOP².

O Manual de Auditoria Operacional do TCU define, no item 536, o Monitoramento como uma fase de suprema relevância no Ciclo da Auditoria Operacional, pois não está restrita a verificar a implementação das recomendações, mas se concentra também na perspectiva de se foi dado o tratamento adequado para sanar os problemas apontados e devem seguir as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (IRB, 2019), apontando a importância da ação do auditor durante o processo de monitoramento.

Desta forma, a AOP, na perspectiva da efetividade estabelecida nas normas das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), verificará a relação entre os impactos observados e os objetivos que motivaram a atuação institucional. Gertler (2016) entende como difícil a mensuração da efetividade em auditorias por se considerar complexo estabelecer o impacto gerado por um gasto público, que vai além de uma análise ao cumprimento de metas pré-determinadas, por entender como efetividade o impacto verificado na sociedade, população alvo da política.

Mury (2018) vai na mesma linha por entender que em alguns casos e apenas por meio de técnicas estatísticas se poderia identificar quantitativamente a efetividade do gasto público

Nesta perspectiva seria exigido da equipe de auditoria encontrar um grupo de controle para estimar o que acontece com indivíduos semelhantes não alcançados pelo programa e, em seguida, fazer a comparação ao grupo de tratamento, onde em havendo diferença nos resultados entre os dois grupos esse será atribuído ao programa em questão na perspectiva da efetividade (Gertler, 2016).

Com base nas normas internacionais das EFS (ISSAI 300), o princípio da efetividade “diz respeito ao cumprimento dos objetivos traçados e à obtenção dos resultados pretendidos”, parâmetro no qual são realizadas as AOPs que através do monitoramento acompanhará a solução ou minimização das deficiências identificadas nas auditorias, com ênfase nas medidas previstas no Plano de Ação, elaborado pelo gestor a partir das Recomendações dadas pela equipe técnica do Tribunal de Contas para sanar os achados de auditoria.

Nesta perspectiva, após a realização da AOP no Sistema Prisional pelo TCE/PE, o gestor elaborou Plano de Ação onde constam as ações a serem implementadas estabelecendo inclusive prazos e os responsáveis pelas mesmas, informações que serviram como subsídio

² No item 4.2 da ISSAI 300 estabelece de forma detalhada os procedimentos a serem adotados pelos auditores na fase de monitoramento.

para o Primeiro Monitoramento (TCE, 2018) onde se verificou o grau de implementação das recomendações e o saneamento dos achados, que nas AOPs aponta para a efetividade, tendo em vista que, nesta fase do ciclo, a observação da relação entre os impactos observados e os objetivos que motivaram a atuação institucional.

3.5 ACHADOS DA AUDITORIA OPERACIONAL

Este capítulo trata das questões pontuais observadas durante a execução da AOP do Sistema Prisional de Pernambuco, subdividido em outros subitens relacionados com a infraestrutura e os problemas operacionais identificados pela equipe de auditoria que geraram as respectivas recomendações visando o saneamento dos achados identificados.

3.5.1 Precariedade/inadequação da infraestrutura das unidades prisionais

A verificação da infra-estrutura das unidades prisionais considerou dispositivos legais como o art 5º da CF, ou seja, na verdade destacou-se os dispositivos legais que estabelecem a obrigação do Estado de garantir condições dignas de vida àqueles que se encontram privados de liberdade.

A partir dessa realidade foi emitida a recomendação à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos no sentido de aumentar o número de vagas no Sistema Prisional de Pernambuco de modo a atender o quantitativo da população carcerária do Estado.

3.5.2 Não implementação da separação de presos nas unidades prisionais

Inicialmente a equipe de auditoria elencou a base legal que estabelece a obrigatoriedade da separação de presos nas unidades prisionais de acordo o princípio da individualização da pena estabelecido na Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XLVI. Foi trazida inclusive a base doutrinária para este princípio com a menção de alguns autores como, por exemplo, Nucci (2005) que faz a seguinte afirmação em defesa individualização da pena:

pode ser considerado como o direito que todo acusado tem de obter, após a condenação, uma pena justa e livre de qualquer padronização, decorrência natural da condição individualizada de cada ser humano, que possui personalidade e vida ímpares. É uma garantia contra o arbítrio do Estado-Juiz no momento da aplicação e execução da pena (Nucci, 2005, p. 11)

A previsão legal para o princípio da individualização da pena está estabelecido em diversos dispositivos legais e em todas as esferas, que sempre apontam que o mesmo deve ser observado tanto no momento de se fazer a aplicação do tipo penal, quanto durante a execução penal a fim de proporcionar as condições necessárias para a reintegração do preso à sociedade fazendo com que o mesmo não conviva com outros presos com tipo penal diferente.

Uma vez bem definida a legislação que estabelece a obrigatoriedade da separação de presos nas unidades prisionais, ficando evidenciado que o mesmo não poderia ser alocado com outro cujo o tipo penal fosse distinto, levando-se em conta, dentre outros aspectos o nível de periculosidade, foi solicitada algumas informações ao governo do Estado.

O Sistema Prisional de Pernambuco possui 22 unidades prisionais e 58 cadeias públicas. A Seres (2017) informou a quantidade em todas as 22 unidades prisionais do Estado, com base em março de 2017, considerando-se a distinção entre presos sumariados (provisórios), sentenciados e sumariados/sentenciados (estes últimos já sentenciados, mas, com outros processos em aberto). A partir dos dados informados, observou-se que dentre as 20 unidades prisionais do Estado que se destinam ao cumprimento da pena em regime fechado, apenas a Barreto Campelo é destinada a um único tipo de preso, no caso, o sentenciado. Diante dos dados apresentados, foram realizadas entrevistas incluindo questões referentes à separação dos presos nas diversas unidades prisionais, elaborou-se um questionário³ para ser aplicado aos agentes penitenciários e gestores das unidades⁴.

A equipe de auditoria aplicou a pergunta relativa à separação entre presos provisórios e condenados em sete unidades prisionais, exceto no Cotel- Centro de Observação e Triagem por se tratar de um centro de triagem, no Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCTP), por se tratar de pacientes em cumprimento de medida de segurança) e na Penitenciária Agro Industrial São João (PAISJ) por dispor de regime semiaberto, só para presos condenados.

Com relação à separação dos presos, conforme a gravidade do delito, foi informado que este tipo de separação não era realizado e que única separação feita era em relação aos estupradores dada à necessidade de se preservar a integridade física dos mesmos, entretanto, o nível de periculosidade do indivíduo também é considerado quando da sua alocação na unidade.

Diante dos fatos observados, das respostas das entrevistas e da legislação

³ As respostas trouxeram também justificativas para determinadas ações que iam de medidas de segurança até ordem judicial, incluindo os casos de presos com mais de 60 anos de idade, e de gênero, na forma da lei.

⁴ Anexo I

específica, constatou-se a superlotação das unidades prisionais como sendo o principal entrave ao cumprimento das medidas necessárias à individualização da execução penal, em especial no tocante à separação dos presos, além de aspectos de infraestrutura pois verificou-se a inadequação da estrutura física das unidades como outro fator que dificulta a separação adequada dos presos.

A partir das informações dadas pelo governo do Estado de Pernambuco, além dos aspectos observados in loco, das respostas às entrevistas e a legislação específica, foi emitida recomendação à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos no sentido de aumentar o número de vagas no Sistema Prisional de Pernambuco de modo a atender o quantitativo da população carcerária do Estado.

3.5.3 Quantidade insuficiente de agentes penitenciários

A equipe de auditoria verificou quantidade insuficiente de agentes penitenciários trabalhando em todo Sistema Prisional. Tendo em vista uma população de 29.931 presos, dos quais, 28.471 são do sexo masculino, existe um total de 1600 vagas para o cargo de Agentes de Segurança Penitenciária (ASP), das quais 1.512 estavam preenchidas, entretanto, o art. 1º da Resolução nº 09/2009, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) do Ministério da Justiça, sugere proporção mínima é de 05 (cinco) presos por Agente Penitenciário, o que significa um déficit de 4.460 ASP's no Sistema Prisional de Pernambuco, sem levar em consideração o trabalho por plantão, bem como o fato do exercício de atividades administrativas por alguns agentes⁵.

Por entender que o aumento do contingente dos agentes penitenciários proporcionará um exercício com qualidade do cargo, foi emitida recomendação à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos.⁷

3.5.4 Deficiência na assistência jurídica prestada nas unidades prisionais

Outro aspecto que ficou evidenciado foi a deficiência na assistência jurídica prestada nas unidades prisionais, tendo em que a Defensoria Pública do Estado de Pernambuco conta com a atuação de 37 Defensores Públicos no sistema penitenciário do Estado, dos quais: sete atuam nas Varas de Execuções Penais; três no Núcleo de Execuções Penais e 26 em Unidades

⁵ Registre-se que há detentos exercendo atividades inerentes ao papel do estado, como a presença de “chaveiros”, ou seja, presos responsáveis pela organização dos pavilhões em flagrante confronto com o art. 156º da Lei Estadual nº 15.755/16.

Prisionais e Cadeias Públicas do Estado (Seres,2017).

A assistência jurídica no sistema prisional está prevista na Lei de Execução Penal e no Decreto nº 26.127/2003, que regulamentou a Lei Complementar nº 20/1998, e instituiu e organizou a Defensoria Pública do Estado de Pernambuco. Pelos fatos narrados foi emitida recomendação a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos no sentido de solicitar à Defensoria Pública um maior quantitativo de defensores públicos para atuar nas unidades prisionais.

3.5.5 Guaritas desativadas por falta de policiais militares

Verificou-se que em diversas unidades prisionais, há guaritas desativadas por não haver policiais militares em quantitativo suficiente para fazerem a guarda externa dos presídios. Segundo a Seres (2017) das 22 unidades prisionais de Pernambuco (excetuando-se as cadeias públicas), há 86 guaritas desativadas dentre as 247 no total, ou seja, algo da ordem de 35%. De acordo com o Artigo 25, inciso I, do Código Penitenciário do Estado de Pernambuco (Lei Estadual nº 15.755/16), a segurança externa deve ser exercida pela Polícia Militar (e/ou outros meios eficientes).

Observou-se que o motivo para desativação de guaritas é o quantitativo insuficiente de policiais militares disponibilizados para fazer a segurança externa das unidades prisionais, podendo gerar dentre outras consequências a possibilidade de fuga, bem como o arremesso de drogas ou armas por cima dos muros, principalmente nas unidades prisionais mais antigas, onde a arquitetura do presídio pode ensejar tal possibilidade.

Diante dos fatos, foi emitida recomendação a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos no sentido de solicitar à Secretaria de Defesa Social um número maior de policiais militares a fim de que todas as guaritas externas das unidades prisionais estejam ativadas.

3.5.6 Baixo alcance de atividades laborterápicas nas unidades prisionais

A fundamentação legal para a necessidade de promoção de atividades de natureza educativa e produtiva é prevista em diversos dispositivos legais, dentre os quais a Lei nº 7.210/1984 (Lei de Execuções Penais) e a Lei Estadual nº 15.755/16 (Código Penitenciário do Estado). Observou-se que há baixa oferta de trabalho para os detentos, tendo em vista que, de acordo com a Seres (2017), apenas 7,4% do total de presos estavam trabalhando, em 2017.

Na ocasião verificou-se as três unidades prisionais com maior alcance da

laborterapia: o Presídio de Salgueiro – PSAL (21%), Centro de Ressocialização do Agreste – CRA (19%) e a Colônia Penal Feminina de Abreu e Lima – CPFAL (18%) e aquelas com menor alcance de atividades laborterápicas, Centro de Observação Criminológica e Triagem – Cotel (3%), Penitenciária de Tacaimbó – PTAC (4%) e Presídio de Santa Cruz do Capibaribe – PSCC (4%). O baixo alcance pode estar relacionado com a falta de espaço físico e pela crise financeira que dificulta a contratação de detentos.

Para além dessas considerações, destaque-se que a baixa contratação de detentos envolve também a questão da falta de segurança nas unidades prisionais que poderia danificar maquinário; a falta de estrutura física das unidades prisionais; o desconhecimento por parte das empresas incentivos financeiros existentes para contratação de mão-de-obra carcerária; a diminuição do número de concessões (vagas de trabalho oferecidas aos presos pelo governo do Estado) nos últimos anos; a baixa qualificação dos reeducandos e déficit de agentes penitenciários, são fatores que dificultam a supervisão dos presos em atividade laboral. Em contrapartida, a grande maioria dos detentos relata que tem vontade de trabalhar, porém a disponibilidade de vagas é muito pequena.

Pelos fatos narrados foi emitida recomendação à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos no sentido de elaborar uma política de fomento no sentido de realizar campanha de sensibilização junto a empresas privadas/órgãos públicos visando o aumento da oferta de vagas de trabalho para a população carcerária e ainda foi emitida recomendação a Seres no sentido de elevar o número de concessões para os reeducandos, tendo em vista que, como previsto no Código Penitenciário do Estado, é dever do condenado trabalhar durante o dia, na medida de suas aptidões e capacidade.

3.5.7 Baixo alcance e pouca diversidade de cursos profissionalizantes nas unidades

A fundamentação legal para a necessidade de promoção de assistência educacional profissionalizante é prevista na Lei nº 7.210/1984. Com isso, os reeducandos que cumprem pena no Sistema Prisional têm o direito de receber assistência educacional, tanto no ensino regular quanto no ensino profissionalizante, no entanto, observou-se que não havia diversidade nos cursos profissionalizantes ofertados à população carcerária, além de poucas vagas, de modo que, somente, 330 reeducandos estavam participando de um curso de Segurança do Trabalho na Área de Construção Civil, ou seja, este quantitativo corresponde a 1,11% do total da população carcerária.

As causas apontadas no trabalho de campo para baixo o alcance dos cursos profissionalizantes, bem como a sua pouca diversidade, foram problemas na estrutura física das unidades prisionais e a falta de convênios com empresas que ofertam os respectivos cursos. O ensino profissionalizante, além de ser dever do Estado, proporciona ao reeducando a possibilidade de remição da sua pena na proporção de um dia de pena para cada 12 horas de frequência escolar. Recomendou-se à Seres no sentido de criar/adequar o espaço físico para realização de cursos profissionalizantes bem como estreitar parcerias com empresas/órgãos públicos para um aumento da oferta de cursos profissionalizantes, a exemplo do Sistema S.

3.5.8 Baixo alcance da oferta de emprego e de cursos profissionalizantes para o público-alvo do Patronato.

A definição legal de patronato, considerado um órgão de execução penal, conforme reza o Art. 61 da Lei de Execução Penal, tem a atribuição de prestar assistência aos albergados e aos egressos. A definição legal, bem como fundamentação legal para a necessidade de promoção da oferta de emprego e de cursos profissionalizantes para o público-alvo do Patronato é prevista, tanto na Lei de Execuções Penais, quanto do Código Penitenciário do Estado, já referidas. Em adição, a Lei no 14.522/2011, criou o Patronato Penitenciário de Pernambuco no âmbito da estrutura organizacional da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, vinculado à Secretaria Executiva de Justiça e Direitos Humanos.

O Patronato Penitenciário de Pernambuco foi inserido no Plano Estadual de Segurança Pública chamado “Pacto Pela Vida”, com o objetivo de fiscalizar o cumprimento das regras impostas como condição à liberdade vigiada, ao livramento condicional e ao regime aberto de egressos dos estabelecimentos prisionais, bem como prestar-lhes assistência integral, compreendendo as esferas jurídica, psicológica, social, pedagógica e cultural, com vistas à diminuição da reincidência criminal conforme previsto no Art 1º da referida Lei. Desta forma, o público-alvo do Patronato são os reeducandos que cumprem pena no regime aberto, os que estão em liberdade condicional e os egressos.

A Superintendência do Patronato em Pernambuco (2017), atendeu 10.967 de reeducandos, em julho de 2017, dos quais 1.810 eram egressos, fato que evidencia o baixo alcance das atividades profissionalizantes e da oferta de emprego, embora se busquem as parcerias com empresas/órgãos públicos e privados. Ressalte-se que 5.709 reeducandos

encontravam-se desempregados, 1.799 trabalhavam no mercado informal, 597 tinham empregos formais, 79 estavam aposentados, 413 não declarados e 560 estavam trabalhando através de convênios intermediados pelo Patronato. A partir dos dados verificou-se que o número de reeducandos empregados através da atuação do Patronato (560) representa apenas cerca de 5% do total do seu público-alvo.

Diante desse cenário, constatou-se que no período de julho de 2016 a julho de 2017, foram poucos os reeducandos que tiveram oportunidade de participar de alguma atividade de capacitação tendo em vista que o total de atendidos pelo Patronato gira em torno de 10.500. Entendeu-se que a falta de recursos prejudica sobremaneira a atuação do órgão, por não possuir orçamento próprio, ficando na dependência do governo do Estado que paga diretamente suas despesas com folha de pagamento, água, luz, telefone, dentre outras.

Pelos fatos narrados foi emitida recomendação Secretaria de Justiça e Direitos Humanos no sentido de realizar campanha de sensibilização junto a empresas privadas/órgãos públicos visando o aumento da oferta de vagas de trabalho para o público alvo do Patronato, bem como aumentar a disponibilidade de recursos para o Patronato permitindo que este tenha uma atuação mais efetiva.

4. REVISÃO DE LITERATURA

O conhecimento do conceito de Política Pública, e do exercício de um governo de alta qualidade, é destacado por Fukuyama (2013) como relevante e sugere que as abordagens devem ser enfrentadas para se alcançar a efetividade, a boa governança e que na sua perspectiva seria o Estado que teria a capacidade de cumprir normas e entregar resultados.

Desta forma a compreensão de Política Pública e os seus ciclos tornam-se imprescindíveis para o exercício da Boa Governança no Setor Público, pois é inconcebível a avaliação para aprimoramento, ou uma simples análise de um serviço/política, quando não se tem o pleno domínio do objeto.

Ao longo do tempo, tem sido dada grande ênfase à necessidade da avaliação das políticas públicas como sendo parte integrante de uma estrutura de decisão baseada em evidências, uma das boas práticas de Governança do Setor Público visando a efetividade das políticas públicas.

A avaliação de políticas públicas, executada como um processo sistemático, integrado e institucionalizado, tem como premissa básica verificar a eficiência dos recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados e da gestão.

Ressalte-se, entretanto, que a avaliação do ciclo de políticas públicas é bastante negligenciada pelas instituições, podendo ser consequência até mesmo da falta de capacidade técnica, para a formação de um quadro melhor de servidores, sejam estes efetivos ou não, para elaborar políticas públicas viáveis capazes de planejar e executar tais políticas de maneira efetiva ou simplesmente como afirma Fukuyama (2013) que há um mau estado das medidas empíricas da qualidade dos Poderes Executivos e seus burocratas.

Nesse contexto, à medida que uma AOP tece recomendações sobre uma determinada ação do Estado, ela estará favorecendo a implantação de política pública. A observação da agenda, formulação, adoção e implementação da política pública deve ser analisada de forma subsidiária nas AOP's por se tratar de decisões discricionárias, sobre problemas que, dentre muitos, impactam em um determinado momento (Kingdom, 1995).

Embora sendo considerado como inquestionável uma determinada atividade, tipo uma obra de engenharia, confecção de novas metodologia, manuais de boa governança, a sua escolha como uma ação de governo através de uma política pública a ser executada está longe de ser simples e são ações discricionárias do Poder Executivo Estatal (Howlett, 2013).

Para Graciliano (2010) a contribuição das auditorias operacionais do TCU evidenciou

que o controle externo da administração pública pode ultrapassar os meandros da conformidade de procedimentos, através das auditorias operacionais quando os órgãos auditados conseguem absorver as sugestões recebidas.

Matos (2009) salienta, todavia, a importância de capacitação dos auditores dos Tribunais de Contas com a realização de treinamentos formais, bem como a realização de auditorias conjuntas, visto que uma maior aderência aos procedimentos estabelecidos para a realização das auditorias operacionais contribui para que seus resultados avancem para constatações de aspectos quanto a eficiência e efetividade.

Oliveira (2008), no mesmo sentido, destacou que não basta apenas o Tribunal de Contas estar capacitado para realizar a auditoria operacional, devendo o órgão auditado ter um corpo técnico capaz para aplicar as possíveis recomendações.

Segundo Pacheco (2008), diferente da auditoria de conformidade que se concentra nos aspectos da legalidade da administração pública, a auditoria operacional tem como foco resultados da gestão governamental, considerando as dimensões da economicidade, eficácia, eficiência iniciativas e programas governamentais.

Yetano (2014) considera que a AOP proporcionou mudança de paradigma sendo um instrumento importantíssimo para a efetividade do setor público. Achkar (2011) traz nova perspectiva considerando a auditoria operacional uma nova filosofia acerca do papel do controle externo, tendo por objetivo o aperfeiçoamento dos órgãos auditados.

Na visão de Jannuzzi (2001), torna-se viável o acompanhamento das ações mediante a análise de indicadores como uma medida, em geral, quantitativa, dotada de significado social substantivo, que é usada para quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato e apesar da indubitosa cooperação de um sistema amplo de indicadores no processo de formulação e implementação de políticas públicas, não se deve superestimar os seus impactos pois não se pode entender como uma atividade técnica estritamente objetiva e neutra.

Assim, AOP's são um instrumento hoje indispensável para o controle da despesa pública com um grau de transparência que alcança o desempenho operacional, examinando a ação governamental quanto aspectos como economicidade, eficiência e eficácia, até a efetividade dos programas e projetos governamentais. Todavia, há limitações/dificuldades que devem ser enfrentadas, tanto em relação ao acesso aos dados, como em relação à sua qualidade e confiabilidade, devendo adotar alternativas para minimizar os riscos correspondentes aos resultados esperados decorrentes das limitações observadas. Dentre estas, Gomes (2020) menciona o levantamento nas auditorias operacionais entre os anos de 2008 e 2017 no Estado do Ceará, onde verificou-se que a maioria dos achados teve a sua origem na

inexistência ou escassez de dados e indicadores de desempenho, comprometendo a execução dos programas e conseqüentemente a sua avaliação e monitoramento.

Outro aspecto imprescindível nas AOP's é o monitoramento para acompanhar os relatórios de Execução do Plano de Ação do Gestor, visto ser o instrumento utilizado pelo Tribunal de Contas para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados e Yetano (2014) discorre sobre a importância desse processo para a efetividade das AOPs, citando exemplos de monitoramento na Alemanha e no Reino Unido.

Em adição, na INTOSAI (2004) enfatizou-se que a perspectiva de monitoramento não deverá ser restrita à implantação das recomendações, devendo existir um acompanhamento a fim de se verificar as ações do gestor público para a implementação das mesmas.

5. METODOLOGIA

São apresentados neste item os métodos utilizados nesta pesquisa para se alcançar os objetivos propostos, utilizando-se da estratégia de relato de caso da experiência do TCE com a realização de auditoria operacional.

Fez-se uma abordagem histórica do surgimento do termo auditoria operacional no Brasil a partir do TCU e o caminho trilhado para a realização das mesmas através do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

O universo da pesquisa constituiu-se no relato de caso da AOP no Sistema Prisional do Estado de Pernambuco, tendo por objetivo demonstrar todas as fases do ciclo da auditoria operacional e apresentar em um caso prático a utilização da auditoria operacional com suas técnicas e procedimentos, como uma ferramenta para a efetividade da política pública auditada, especificamente utilizou-se na presente pesquisa o Relatório nº 1721009-4 de Avaliação do Sistema Prisional do Estado de Pernambuco e o Relatório nº 22100823-8 do Primeiro Monitoramento de Auditoria Operacional onde foram extraídos achados e as respectivas recomendações ao órgão auditado.

São trazidos, também, os dados de todas as AOPs monitoradas pelo TCE/PE a fim de que possa verificar em um universo maior a importância das recomendações dadas pelas equipes de auditoria, o grau de implementação das mesmas e os impactos proporcionados na solução de diversos achados de auditoria, trazendo desta forma contribuições para a efetividade da Política Pública auditada.

Dessa forma, quanto à metodologia, a pesquisa desenvolvida é exploratória assumindo a forma de pesquisa bibliográfica e documental, trazendo relato de caso específico de AOP, apesar de como já mencionado trazer números sobre o universo de todas as AOPs monitoradas pelo TCE.

Na perspectiva bibliográfica e documental foram levantados e catalogados dados de diversas fontes e origens, desde normas legais, infralegais, manuais, revistas, doutrina internacional, notícias em órgãos oficiais, dados de todas as AOPs monitoradas pelo TCE. (Lakatos, 2003)

Diante do que foi exposto, a metodologia adotada nesta pesquisa parte de um caso relatado com o fito de demonstrar todos os ciclos de uma AOP e sua contribuição para o aperfeiçoamento da política pública auditada.

Na realização da AOP no Sistema prisional foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos para colher as informações: pesquisa documental e

bibliográfica; estudo da legislação sobre o tema; aplicação da ferramenta de planejamento “Diagrama Árvore de Problemas”; visitas exploratórias com aplicação de entrevistas semiestruturadas com representantes do Poder Judiciário, Ministério Público Estadual, Defensoria Pública, Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, Secretaria Executiva de Ressocialização, Sindicato dos Agentes de Segurança Penitenciária e Servidores no Sistema Penitenciário do Estado de Pernambuco, ONG Serviço Ecumênico de Militância nas Prisões, ONG Pastoral Carcerária, Instituto Rhema Brasil e Superintendência do Patronato Penitenciário de PE; e Acompanhamento de reunião de monitoramento das unidades prisionais e trabalho de campo com visita a 10 (dez) das 22 (vinte e duas) unidades prisionais do Estado.

A auditoria seguiu as prerrogativas constantes nas normas do TCE/PE, cumprindo todos os estágios previstos na Resolução TC nº 61/2019 e no Manual de Auditoria Operacional do TCU, utilizando a ferramenta “Árvore de Problemas”, técnica participativa que auxilia no desenvolvimento de ideias criativas que permite identificar as causas e efeitos de determinado problema que será objeto de estudo e na respectiva auditoria gerando um modelo de relações causais que o explicam (Cohen, 2004).

5.1 RELATO DE CASO: TRATAMENTO LITERÁRIO

Os relatos de caso para a metodologia caracteriza-se por uma apresentação de determinado fato com o objetivo de demonstrar a experiência específica que pode ser de natureza individual ou de um grupo de profissionais.(Casarin,2021)

O Relato de Caso tem um escopo metodológico próprio e apresenta algumas distinções do Estudo de Caso, pois enquanto este, segundo Lakatos e Marconi (2002) são investigações de pesquisa empírica cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema, com tripla finalidade descrever hipóteses aumentar a familiaridade do pesquisador com o ambiente, fato ou fenômeno para a realização de uma pesquisa futura mais precisa, e modificar e clarificar conceitos, aquele, segundo Casarin (2021), trata-se de uma pesquisa original, com importantes características exploratórias como a descrição da justificativa teórica do relato, trazendo as informações detalhadas sobre o mesmo.

O Relato de Caso é usado com frequência na área da medicina, inclusive possui regulamentação própria emitida pelo Conselho Nacional de Ética em Pesquisa do Ministério da Saúde para submissão das pesquisas, salientando que os eventos narrados devem estar consumados e a narrativa tem como objetivo destacar fato relevante, ampliando o

conhecimento ou até sugerindo hipóteses para outros estudos. (Brasil, 2018)

Independente do seu uso mais frequente nas ciências médicas, entende-se que o Relato de Caso tem uma estrutura própria, incluindo o título, resumo, uma introdução com objetivo, a descrição do caso, técnica ou situação, uma discussão com revisão da literatura, conclusão e bibliografia.(Yoshida, 2007).

Desta forma, por ser de suprema relevância a compreensão de todo o fluxo da AOP com base na Resolução nº 61/2019 do TCE/PE foi apresentada na pesquisa o Relato do Caso da AOP no Sistema Prisional do Estado de Pernambuco, trazendo todas as informações e levantamentos utilizados para a escolha do tema da auditoria em 2017, até o final do Primeiro Monitoramento no ano de 2022, apresentando considerações sobre o local, o período, as condições da auditoria, as deliberações implementadas, o saneamento dos achados e uma abordagem na perspectiva da efetividade.

No campo das pesquisas enquadradas nas áreas de Ciências Sociais e/ou Humanas, o relato de caso se constitui como uma ferramenta importante para retratar ocorrências sociais e/ou culturais, sendo seu acontecimento fundamental para a compreensão do comportamento da própria sociedade.

Foi baseado nestes pressupostos que essa pesquisa optou por *relatar*, e não *estudar*, o caso da auditoria realizada no sistema prisional do Estado de Pernambuco. Assim, abre-se mão da necessidade de discutir ou analisar estatisticamente os achados da auditoria, para dar ênfase ao que se pretende estudar: a importância da auditoria operacional na formatação de políticas públicas.

6. ANÁLISE DOS RESULTADOS: PRINCIPAIS ACHADOS DE AUDITORIA E RECOMENDAÇÕES NO SISTEMA PRISIONAL PERNAMBUCANO

Verificou-se que os presídios apresentavam a seguinte realidade: a precarização das condições sanitárias e de conforto; a submissão de presos a condições de vida degradantes ou desumanas; a fragilização da segurança, o impacto negativo na assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa, a dificuldade para a separação de presos condenados e provisórios e segundo a gravidade do delito e a alta incidência de doenças (Seres, 2017).

Foram também informados alguns dados na área de saúde onde verificou-se que a taxa de infecção por HIV nas unidades prisionais do Estado é 35 vezes maior que a registrada na população em geral; a de sífilis é nove vezes maior; a de hanseníase é seis vezes maior e a de tuberculose é 36 vezes maior, números que refletem as precárias condições sanitárias agravadas pela superlotação no Sistema Prisional de Pernambuco.

Sobre o tema foi publicado em 2013 documento sintetizando as melhores práticas na aplicação de técnicas de análise de problemas em auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União trazendo orientações sobre as técnicas de análises de problemas, normalmente usadas em auditorias operacionais, em especial nos trabalhos com orientação a problemas. (TCU,2013).

Com base nos achados e recomendações constantes no Anexo I, verificou-se que para 205 achados nas AOP's monitoradas pelo TCE/PE até 2022, foram realizadas 317 recomendações. Observa-se que há situações nas quais a quantidade de recomendações supera a quantidade de achados. Isso ocorre quando a equipe de auditoria entende que para sanar alguns achados é necessário a observância de mais de uma recomendação. Das 317 Recomendações, 224 foram acatadas pelo Jurisdicionado e implantadas totalmente ou estão em fase de implantação, o que corresponde a um percentual de 71% e dos 205 achados elencados pela equipe de auditoria, ao final do Primeiro Monitoramento constatou-se que 136 foram sanados ou atenuados, o que corresponde a um percentual de 66% de aperfeiçoamento da Política Pública auditada.

Pode-se afirmar que, de uma forma geral, 71% das Recomendações da equipe de auditoria, quando da realização do primeiro monitoramento, foram seguidas total ou parcialmente pelo Gestor, proporcionando um impacto positivo na resolução de 66% dos achados de auditoria. Na fase de Monitoramento, busca-se determinar exatamente se as ações

adotadas em resposta aos achados e recomendações resolveram os problemas pontuados.

6.1 Benefício gerados pela AOP no Sistema Prisional

Após a realização da AOP no Sistema Prisional o TCE/PE publicou o resumo do Plano de Ação da auditoria operacional (AOP), trazendo as recomendações e fixando inclusive prazos e os responsáveis pela implementação das ações. Neste item apresenta-se os benefícios proporcionados pela AOP para o aperfeiçoamento das políticas públicas aplicadas ao Sistema Prisional de Pernambuco, salientando que se aponta, também, aqueles benefícios referendados direta ou indiretamente no Plano Estadual de Segurança Pública de Defesa Social (2023-2030).

Importante destacar que em dezembro de 2022 o TCE/PE realizou o Primeiro Monitoramento da Auditoria Operacional a fim de se proceder a avaliação do nível de implementação das recomendações apontadas pelo Acórdão TC nº 1429, de 21/12/2017, bem como as ações promovidas pelo próprio Gestor, referente às ações relativas à Avaliação do sistema prisional do Estado de Pernambuco e suas consequências, sob responsabilidade da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos de Pernambuco, utilizando-se de recursos como: pesquisa documental e bibliográfica para coleta de dados; estudo da legislação específica, visita de campo e entrevistas não estruturadas realizadas com os gerentes e técnicos da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos de Pernambuco, dentre outros.

Este primeiro monitoramento teve como escopo avaliar a situação dos achados elencados no item 3.5 e aferir o nível de implementação das recomendações determinadas pelo Acórdão TC nº 1429/17, de 21/12/2017. Foram feitas correlações entre o atendimento da recomendação e o achado que a gerou, que podem ser consideradas como: implementada; em fase inicial de implementação; em fase avançada de implementação; não implementada; e não mais aplicável quando não foi implementada em virtude de alguma mudança do contexto organizacional ou do programa avaliado.

Os dados demonstram que 78% das recomendações da equipe de auditoria foram implementadas total ou parcialmente pelo jurisdicionado, proporcionando um impacto positivo em 66% dos achados de auditoria, percentual inclusive que pode ser até maior se os achados 5 e 6, que resultaram nas recomendações que solicitam o aumento do contingente de agentes penitenciários e de defensores públicos, respectivamente, para atuar nas unidades prisionais, mas até o Monitoramento ainda não informado respondido de maneira positiva pela Defensoria Pública e Secretaria de Defesa Social, respectivamente.⁶

Dessa forma, visando otimizar a discussão, será exposto nos itens seguintes os benefícios decorrentes dos achados relacionados no item 3.5. A importância da AOP se verifica pelo fato de que as recomendações passaram a constar no Plano Estadual de Segurança Pública de Defesa Social (2023-2030), nas denominações especificadas a seguir.

6.1.1 Impacto da AOP na precariedade/inadequação da infraestrutura das unidades prisionais

A Seres (2022), informou os valores disponibilizados para a manutenção e reforma das unidades prisionais a partir de 2018 até outubro de 2022, bem como o que foi investido para a construção de novas unidades, anualmente. Observou-se que uma redução significativa em 2020 (ano do início da pandemia de Covid-19), com a retomada dos investimentos a partir de 2021.

O gráfico 2 mostra a evolução dos valores, em milhões de reais, no período informado.



Fonte: Seres, 2018

⁶ Anexo I, tabela 02

Em 2020, comparativamente ao ano de 2018, há uma redução de 28%, aproximadamente, nos valores aplicados, mas entre 2020 e outubro de 2022 tem-se um aumento de 30,32%, indicando tendência de crescimento. Nesse contexto, um dos aspectos destacados na AOP foi uma significativa melhora na infraestrutura física das unidades, não obstante persistir o problema da superlotação da população carcerária, de modo que a infraestrutura das unidades prisionais deve ser objeto de acompanhamento, tendo em vista que o problema foi sanado parcialmente e a necessidade de manutenção deve ser contínua, mas no cômputo geral, ficou transparente o compromisso dos gestores das unidades prisionais em proporcionar melhorias têm tido impactos positivos e, por isso, o achado foi considerado como atenuado, em virtude da necessidade das melhorias contínuas. A conclusão dessa análise é que o benefício da AOP está referendado no tema “criação, reforma e melhoria de vagas no sistema prisional”.

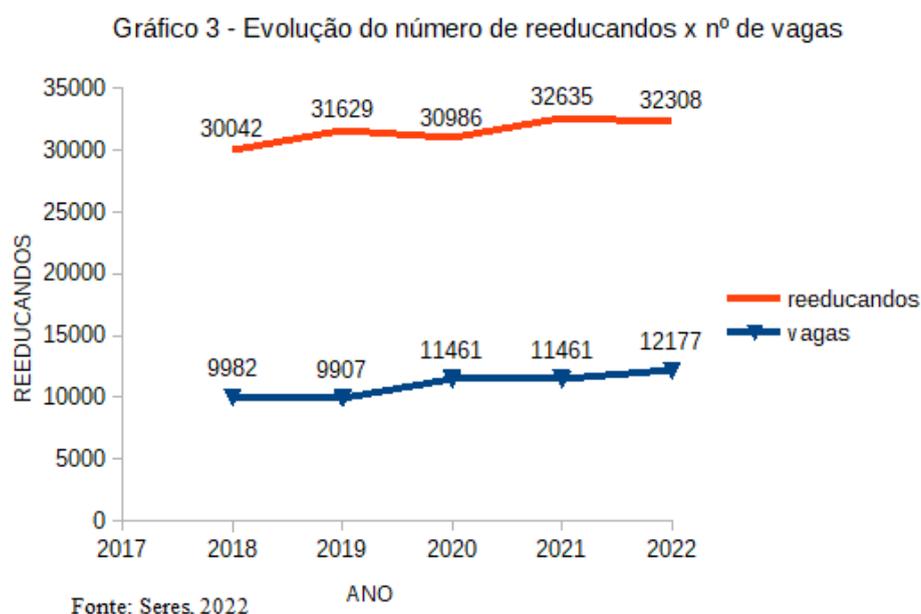
6.1.2 Impacto do AOP na preferência à utilização de mão de obra carcerária na realização de obras e serviços de manutenção das unidades prisionais

Foi constatado que os reeducandos são empregados tanto em obras, quanto nos serviços de manutenção das unidades prisionais, havendo, fora os concessionados, os presos voluntários nas prestações de serviço. Desta forma, o achado foi considerado sanado, e a recomendação “Dar preferência à utilização de mão de obra carcerária na realização de obras e serviços de manutenção das unidades prisionais” foi implementada, com o Benefício referendado no tema “Inserção no mercado de trabalho para jovens do pós medida e egressos do sistema prisional”, no Plano Estadual de Segurança Pública de Defesa Social (2023-2030)

6.1.3 Impacto da AOP na questão da superlotação das unidades prisionais, com a não implementação da separação de presos nas unidades prisionais

A Seres (2022) informou que foram criadas vagas prisionais no período observado e que este aumento foi pela ampliação da capacidade das unidades prisionais ou pela construção de novas unidades, com o quantitativo de aumento por unidade prisional, informou ainda que foram abertas 2.666 novas vagas, entre dezembro de 2018 e outubro de 2022, mas com o aumento do quantitativo por unidade prisional e a construção de novas unidades, esses números podem chegar a 3.074 e 2.909, respectivamente. O gráfico 3 mostra a evolução do

número de reeducandos versus nº de vagas no Sistema prisional.



A Seres (2022) apresentou a evolução da população carcerária *versus* a quantidade de vagas disponíveis e mostra que houve aumento das vagas de 9.982, em 2018, para 12.177, em 2022, ou seja, um acréscimo de 21,99%, equivalente a 2.195 vagas novas. Em adição, a quantidade de reeducandos passou de 30.042 para 32.308, nos referidos anos, representando um aumento de 7,54%, ou seja, 2.266 na população carcerária, no entanto, o aumento de novas vagas, 3074, não foi suficiente para atender a demanda reprimida existente.

Assim sendo, por se tratar de uma atividade de ação continuada, visto que o achado deve ser objeto de acompanhamento, o mesmo foi considerado atenuado, uma vez que a quantidade de vagas geradas não ter sido suficiente para superar o déficit então existente. Ficou ainda evidenciado um esforço por parte da Seres em aumentar o quantitativo de vagas, sendo o acréscimo destas quase três vezes o percentual de incremento da população carcerária.

Em relação à recomendação “Aumentar o número de vagas no Sistema Prisional de Pernambuco, de modo a atender o quantitativo da população carcerária do Estado e permitir a separação entre os presos provisórios e os condenados e conforme a natureza do delito”, verificou-se que o aumento de vagas superior ao percentual de aumento da população carcerária, porém não sendo o suficiente para sanar o déficit, sendo a recomendação considerada implementada parcialmente, necessitando de acompanhamento contínuo também.

Registre-se que este benefício foi referendado no tema “criação, reforma e melhoria de

vagas no sistema prisional” no Plano Estadual de Segurança Pública de Defesa Social. (2023-2030), já citado.

6.1.4 Impacto da AOP na deficiência na assistência jurídica prestada nas unidades prisionais

Em relação à recomendação “Solicitar à Defensoria Pública um maior quantitativo de defensores públicos para atuar nas unidades prisionais”, foi solicitado a disponibilidade de mais Defensores para atuar nas unidades prisionais.

Com relação à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos de Pernambuco, a equipe de auditoria entendeu a recomendação como implementada, tendo em vista que foi solicitado à Defensoria Pública de Pernambuco um maior quantitativo de defensores públicos para atuar nas unidades prisionais.

6.1.5 Impacto na questão das guaritas desativadas por falta de policiais militares

Em 2017, durante a auditoria, foi verificado que havia 86 guaritas desativadas dentre as 247 existentes, representando um percentual de 35%. De acordo com os dados (Seres,2022) existem 174 guaritas nas unidades prisionais, das quais 88 estão, de fato, desativadas, ou seja, pouco mais de 50% delas fora de atividade, fato que demonstra piora no percentual de guaritas desativadas visto que 2017.

Com relação à recomendação “Solicitar à Secretaria de Defesa Social um número maior de policiais militares, a fim de que todas as guaritas externas das unidades prisionais estejam ativadas”, observou-se no Plano de Ação que “Foi enviado Ofício à Secretaria de Defesa Social em 30/01/2018, solicitando que fosse disponibilizado um maior quantitativo de policiais militares para atuar nas guaritas das unidades prisionais” e embora essa atitude esteja alinhada com a AOP, a ação não foi implementada⁷.

Ressalte-se, todavia, que este benefício está referendado nos temas “fortalecimento da segurança física das unidades prisionais e sistema socioeducativo” e “fortalecimento institucional do sistema prisional” do Plano Estadual de Segurança Pública de Defesa Social (2023-2030).

⁷ Foi emitida recomendação no sentido de realização de reunião entre representantes do TCE, da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos e da Secretaria de Defesa Social para tratar dessa situação.

6.1.6. Impacto da AOP na questão do baixo alcance de atividades laborterápicas nas unidades prisionais

No referido item foi emitida recomendação à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos no sentido de promover uma política de fomento no sentido de realizar campanhas de sensibilização junto a empresas privadas/órgãos públicos visando o aumento da oferta de vagas de trabalho para a população carcerária. Também foi emitida recomendação para que a Seres eleve o número de concessões para os reeducandos, tendo em vista que, como previsto no Código Penitenciário do Estado, é dever do condenado trabalhar durante o dia, na medida de suas aptidões e capacidade.

A Seres (2022) informou que existem 585 reeducandos trabalhando em empresas privadas ou órgãos públicos e 1674 trabalhando em concessões oferecidas, totalizando 2.259 detentos, ou seja, 6,7% do total de detentos envolvidos em atividades laborais, apontando para uma variação mínima entre os anos de 2017 e 2022. Observe-se que o quantitativo de empresas e órgãos públicos que oferecem vagas aumentou de 18 em 2018 para 26 neste ano.

Tendo em vista a ampliação do número de empresas e órgãos públicos que oferecem vagas de trabalho para reeducandos, a equipe de auditoria entendeu que a recomendação “Realizar campanha de sensibilização junto a empresas privadas/órgãos públicos, visando o aumento da oferta de vagas de trabalho para a população carcerária e para o público-alvo do Patronato” foi parcialmente implementada, uma vez que esta ampliação na quantidade de empresas não se traduziu em vagas efetivamente ocupadas pelos detentos.

Em relação a esta recomendação, a SJDH fornece concessões para 1.675 reeducandos e pretende ampliar este universo para 2.093, ou seja, um aumento de 25% das atividades laborais, todavia, o número de concessões manteve-se praticamente inalterado, entre 2018 e 2022, quando se registrou 1675 e 1674, respectivamente. Dessa forma, a recomendação “Elevar o número de concessões para os reeducandos” não foi implementada.

No que concerne ao benefício da AOP entende-se que ele está referendado nos temas “acompanhamento de jovens pós medida do sistema socioeducativo e de pessoas egressas do sistema penitenciário” e “incentivo à educação, formação profissional e empreendedorismo com foco na redução da vulnerabilidade” no Plano Estadual de Segurança Pública de Defesa Social (2023-2030).

6.1.7 Impacto da AOP na questão do baixo alcance e pouca diversidade de cursos profissionalizantes nas unidades

De acordo com os dados (Seres, 2017) havia 54 presos, em 2017, matriculados em cursos profissionalizantes em março de 2017, dos quais, 40 reeducandos na Colônia Penal Feminina de Abreu e Lima e os demais no Presídio de Igarassu. No biênio 2020/2021, os cursos profissionalizantes ficaram restritos aos da modalidade EaD devido à pandemia e a grade dos cursos oferecidos não foi renovada entre estes dois anos, havendo queda no número de capacitações em 2021. Em 2022 houve a retomada dos cursos presenciais, fato que gerou um incremento no número de cursos oferecidos, havendo uma expectativa no ano de 2023 de novos projetos, além da renovação da grade de cursos EaD.

Com as ações houve um grande incremento no quantitativo de reeducandos alcançados pela oferta de cursos profissionalizantes, tendo passado de 54 em 2017, 1640 em 2018 para 3023 em 2022 o que levou a equipe de auditoria a entender que a recomendação feita à Seres de “Estreitar parcerias com empresas/órgãos públicos, para um aumento da oferta de cursos profissionalizantes, a exemplo do Sistema S” foi atendida. Entretanto, quanto à recomendação “Criar/adequar espaço físico para a realização de cursos profissionalizantes” feita à Seres, verificou-se que foi parcialmente atendida uma vez que os investimentos na criação/adequação de espaço físico para a realização de cursos profissionalizantes ficaram restritos à reforma de uma sala na Penitenciária Agroindustrial São João e outra na Penitenciária Professor Barreto Campelo.

Assim sendo, o benefício foi referendado no tema “Garantia de direitos para jovens em cumprimento no pós medida socioeducativa e para pessoas em cumprimento pena e egressas do sistema prisional” no Plano Estadual de Segurança Pública de Defesa Social (2023-2030)

6.1.8 Benefícios no Achado - Baixo alcance da oferta de emprego e de cursos profissionalizantes para o público-alvo do Patronato

Em 2017 foi identificado um baixo alcance das ações do Patronato em termos da oferta de cursos profissionalizantes e da colocação de ex-detentos no mercado de trabalho tendo sido elencado como uma dos motivos principais a falta de recursos, tendo em vista que o órgão não possuía orçamento próprio, ficando na dependência do governo do Estado que pagava diretamente suas despesas com folha de pagamento, água, luz, telefone, dentre outras.

De acordo com a Seres (2022) houve um incremento de 175,6% na dotação

orçamentária do Patronato entre os anos 2018 e 2022, passando de R\$ 437.600,00, em 2018, para R\$ 1.206.400,00, em 2022, bem como um aumento no número de reeducandos atendidos no Patronato entre 2018 e 2022 de 8.826 reeducandos atendidos no mês de janeiro de 2018 para 14.717 reeducandos atendidos no mês de outubro de 2022.

Foi demonstrado que a SJDH conseguiu captar R\$ 1.064.000,00 no ano de 2022 com Emendas Parlamentares e com a aprovação de projeto junto ao Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN, apontando para uma evolução consistente tanto no número de reeducandos atendidos quanto no volume de recursos disponibilizados ao Patronato, pelo que a equipe de auditoria entendeu que a recomendação “Aumentar a disponibilidade de recursos para o Patronato, permitindo que este tenha uma atuação mais efetiva” foi atendida.

Outro aspecto observado foi que em 2017 havia 10 entes públicos e nove empresas privadas conveniadas com o Patronato onde juntas empregavam 560 reeducandos e de acordo com a Seres (2022), o número de entes públicos e privados parceiros do Patronato passou para 40, enquanto o total de reeducandos inseridos no mercado de trabalho passou para 1477 em outubro de 2022, representando um incremento de 163%, levando a equipe de auditoria a entender que a recomendação "Realizar campanha de sensibilização junto a empresas privadas/órgãos públicos visando ao aumento da oferta de vagas de trabalho para o público-alvo do Patronato" foi implementada.

Dessa forma, concernente ao benefício da AOP, entende-se que ele está referendado no tema “Acompanhamento de jovens pós medida do sistema socioeducativo e de pessoas egressas do sistema penitenciário” no Plano Estadual de Segurança Pública de Defesa Social (2023-2030).

6.2 Benefícios indiretos gerados pela AOP no Sistema Prisional

Neste item pretende-se apontar benefícios indiretos proporcionados pela AOP no Sistema Prisional, isto é, medidas que foram disponibilizadas ou até solicitadas que impactaram decisões ou processos decisórios na política pública utilizada no Sistema Prisional de Pernambuco. Tratam-se de benefícios que não foram resultado direto de recomendações dadas, mas proporcionaram mudanças para o aperfeiçoamento de aspectos apontados como deficitários ou carentes de aprimoramento.

6.2.1 Benefícios na Audiência de Custódia

No Relatório de Monitoramento verificou-se que com base nos dados do Infopen (2014) houve um aumento de 30,6% no quantitativo de presos por vaga entre 2007 e 2017, havendo apenas uma pequena variação entre os anos de 2015 a 2017 que segundo os gestores da Seres, ocorreu uma pequena diminuição proporcionada pela implantação das audiências de custódia em agosto de 2015.

No Plano Estadual de Segurança Pública de Defesa Social (2023-2030), ficou pontuado no cronograma de Execução, no tema “ampliação das ações integradas dos órgãos do sistema de justiça”, proporcionar tratamento humanizado ao custodiado em espera para a realização da audiência de custódia, bem como implantar uma Central de Audiência de Custódia.

A inclusão deste aspecto, relacionado à necessidade de acompanhamento mais próximo da realização dessa audiência pelo Governo do Estado, pode ser apontada como uma consequência dos dados apresentados pela equipe de auditoria que segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), relativos a janeiro de 2017, Pernambuco era o Estado em que os presos provisórios passavam, em média, mais tempo esperando pelo julgamento (974 dias).

Assim sendo, o benefício da AOP foi referendado indiretamente no tema “ampliação das ações integradas dos órgãos do sistema de justiça” no Plano Estadual de Segurança Pública de Defesa Social (2023-2030).

6.2.2 Benefícios no acompanhamento da Prisão provisória

Em 2017 a quantidade de reeducandos sumariados (provisórios) era de 9.392, fator que comprometia a separação entre provisórios e condenados, levando-se em conta também a natureza do delito, em virtude do número de vagas disponíveis no Sistema Prisional.

A partir da recomendação de aumento do investimento para a criação de novas vagas de modo a favorecer a separação entre presos sumariados (provisórios), sentenciados e sumariados/sentenciados (estes últimos já sentenciados, mas, com outros processos em aberto), e a atual gestão no Plano Estadual de Segurança Pública de Defesa Social (2023-2030), no tema “aumento da celeridade dos processos criminais”, definir pela criação de protocolo para agilizar a tramitação dos processos criminais, reduzindo as prisões provisórias, constatou-se que o benefício da AOP foi referendado indiretamente no Plano Estadual de Segurança Pública de Defesa Social (2023-2030).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho de pesquisa tratou da Auditoria Operacional relatando um caso específico aplicado ao Sistema Prisional do Estado de Pernambuco. As Auditorias Operacionais, hoje, se constituem como a principal ferramenta dos Tribunais de Contas Estaduais para, através de um exame independente, objetivo e confiável, fazer uma abordagem do gasto público de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade para aperfeiçoamento da Política Pública.

Foram utilizados os dados de todas as AOP's que já tinham sido objeto de monitoramento pelo TCE/PE, para servir como parâmetro visto que no presente trabalho a metodologia adotada partiu de um caso relatado com o fito de demonstrar o surgimento e a importância da AOP, seus procedimentos, a demonstração de cada fase do ciclo operacional e a sua contribuição para a efetividade das políticas públicas auditadas.

Além de uma abordagem histórica do surgimento do termo auditoria operacional no Brasil a partir do TCU e o caminho trilhado para a realização das mesmas através do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, utilizando-se de uma pesquisa exploratória assumindo a forma de pesquisa bibliográfica e documental, foi trazido um relato de caso do Sistema Prisional do Estado de Pernambuco, tendo por objetivo analisar a contribuição da AOP para o aperfeiçoamento das públicas utilizadas no Sistema Prisional.

A pesquisa evidenciou a partir do Relatório nº 22100823-8 do Primeiro Monitoramento de Auditoria Operacional que foram gerados benefícios diretos ao aperfeiçoamento da política pública adotada pelo Estado de Pernambuco onde 78% das recomendações da equipe de auditoria foram implementadas total ou parcialmente pelo jurisdicionado, proporcionando um impacto positivo em 66% dos achados de auditoria, que foram sanados total ou parcialmente.

Um dado bastante relevante foi a proximidade do percentual acima da média dos índices das 20 auditorias monitoras pelo TCE/PE até o ano de 2022, onde das 317 Recomendações, 224 foram acatadas pelo Jurisdicionado e implantadas totalmente ou estão em fase de implantação, o que corresponde a um percentual de 71% e dos 205 achados

elencados pela equipe de auditoria, ao final do Primeiro Monitoramento constatou-se que 136 foram sanados ou atenuados, o que corresponde a um percentual de 66% de aperfeiçoamento da Política Pública auditada. Isto é, no Sistema Prisional, 78% das recomendações da equipe de auditoria foram implementadas total ou parcialmente pelo jurisdicionado, na média da 20 AOP's, o percentual foi de 71% e no Sistema Prisional 66% dos achados de auditoria, que foram sanados total ou parcialmente, enquanto que na média de 20 AOP's, o percentual foi de 66%.

A pesquisa evidenciou também benefícios indiretos a partir do Plano Estadual de Segurança Pública de Defesa Social. (2023-2030), onde temas levantados na auditoria foram enfrentados a partir de ações propostas pelo Estado de Pernambuco, benefícios indiretos proporcionados, isto é, informações que foram disponibilizadas ou até solicitadas que impactaram decisões ou processos decisórios na política pública utilizada no Sistema Prisional de Pernambuco a partir na nova gestão a partir do ano de 2023.

Observe-se que o aceite do gestor de recomendações encaminhadas e inserindo-as no Plano Estadual de Segurança Pública da Defesa Social demonstra que o trabalho realizado no âmbito da auditoria operacional, repercutiu positivamente na formação de políticas públicas e esta pesquisa não tinha como objetivo considerar o aceite do gestor como algo descoberto pela pesquisa, visto que se trata de um relato.

O achado, de fato, é perceber que através de mecanismos de planejamento descritos no Ciclo Operacional conforme a figura 1 (página 26) a auditoria operacional atingiu um ponto que a auditoria de conformidade jamais chegaria, que foi identificar problemas para além das questões orçamentárias e propor medidas que melhorem a imagem no Estado na questão de segurança pública.

Desta forma, pelos dados levantados e informações disponibilizadas foram identificados benefícios diretos e indiretos a partir da AOP no Sistema Prisional de Pernambuco que contribuíram para a efetividade das Políticas Públicas utilizadas pelo Estado de Pernambuco.

Salienta-se, todavia, a necessidade de aperfeiçoamento do corpo de auditores dos Tribunais de Contas na realização de treinamentos e capacitações para realização da AOP,

tendo em vista que seu foco por sua própria natureza, dentre outras características próprias como a seleção de métodos de avaliação, possui uma maior flexibilidade para a escolha de temas, objetos, métodos de trabalho e forma de comunicar as conclusões de auditoria, devendo certamente exigir uma capacitação específica em Políticas Públicas.

Salientamos ainda a importância do investimento na realização dos Monitoramentos pelos Tribunais de Contas, tendo em vista ser a fase onde se acompanhará a solução ou minimização das deficiências identificadas nas auditorias, com ênfase nas medidas previstas no Plano de Ação, elaborado pelo gestor a partir das Recomendações dadas pela equipe técnica para sanar os achados de auditoria.

O trabalho conclui reconhecendo a importância da implementação das recomendações da equipe de auditoria o que de uma certa forma poderá contribuir para um aperfeiçoamento do entendimento que norteou a legislação vigente.

REFERÊNCIAS

ACHKAR, Azor El, Auditoria Operacional Ambiental: Instrumento para Efetivação do Direito Fundamental ao Meio Ambiente, Revista Controle: Doutrinas e artigos, ISSN-e 2525-3387, ISSN 1980-086X, Vol. 9, Nº. 2, 2011, págs. 193-214

ALVES, Gustavo Henrique Tardelli, O Orçamento Federal entre a realidade e a ficção: um desafio à transparência da despesa pública no Brasil, Revista da CGU / Presidência da República, v. 7, n 11, p. 128-154, 2015.

AGÊNCIA BRASIL, Rebelião em presídio do RN termina; pelo menos 10 presos morreram, 15/01/2017. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-01/rebeliao-em-presidio-do-rn-termina-pelo-menos-10-presos-morreram> Acesso em: 30.10.2023

_____, Presos fazem nova rebelião em cadeia pública de Natal, 16/01/2017. Disponível a partir de <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-01/presos-fazem-nova-rebeliao-em-cadeia-publica-de-natal> Acesso em: 30.10.2023

_____. Após rebeliões em Manaus, ministro defende necessidade de audiências de custódia, 03/01/2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-01/apos-rebeliao-moraes-volta-destacar-audiencias-de-custodia> Acesso em: 30.10.2023

BRASIL. Secretaria Federal de Controle Interno. Instrução Normativa nº 01, de 6 de abril de 2001.

_____. Carta Circular nº 166/2018 - CONEP/SECNS/MS, de 12 de junho de 2018.

CASARIN ST, Porto AR. Relato de Experiência e Estudo de Caso: algumas considerações. J. nurs. health. 2021;11(2):e2111221998. Disponível em <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/enfermagem/article/view/21998>

CIDH - Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Resolução de 22 de maio de 2014, Medidas Provisórias a respeito do Brasil, assunto do Complexo Penitenciário de Curado. Disponível em <https://www.corteidh.or.cr/jurisprudencia-search.cfm?lang=po&id=6> Acesso em 30 de outubro de 2023

COHEN, Ernesto; MARTINEZ, Rodrigo. Manual de formulacion, evaluacion y monitoreo de proyectos sociales. División de Desarrollo Social. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2004. Disponível em chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/242/Manual_dds_200408.pdf. Acesso em: 30.10.2023

COSTA, Paulo Jorge Nogueira da. O Tribunal de Contas e a Boa Governança. Petrony Editora, 2017, Lisboa

FUKUYAMA, Francis. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 26, No. 3, July 2013 (pp. 347–368).

GERTLER, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. (2016).

Impact evaluation in practice. The World Bank.

GOMES, Tatyane Cavalcante Pimenta, Auditoria Operacional no Tribunal de Contas do Estado do Ceará: um estudo no período de 2008 a 2017. Revista Controle - Doutrina E Artigos, 18(1), 151-169.

GRACILIANO, Erivelton Araújo "et al.". Accountability na Administração Pública Federal: Contribuição das Auditorias Operacionais do TCU Pensar Contábil, Rio de Janeiro, v. 12, n. 47, p. 43 - 51, jan./mar. 2010

HOWLETT, Michael. Política pública seus ciclos e subsistemas : uma abordagem integral = Título Original: Studying public policy: policy cycles and policy subsystems - 3. ed - Rio de Janeiro : Elsevier, 2013 - 305 p.

Instituto Rui Barbosa - IRB. Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP). Curitiba, IRB, 2019

ISSAI 300 – Performance Audit Principles. Disponível em <<https://www.issai.org/professionalpronouncements>> Acesso em acesso em 30/10/2023.

JANNUZZI, Paulo de Martiuno. - Indicadores Sociais no Brasil. Campinas, SP: Editora Alínea,2001.

KINGDON, John W. : Agendas, Alternatives, and Public Policies, HarperCollins College Publishers, (1995) PP. 1-20; 196-208

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Metodologia do Trabalho Científico. ed. Atlasaulo: Atlas, 2003.

LEAL, Márcia Aparecida Pimentel. A Auditoria Operacional e sua contribuição para melhoria da Gestão Pública: Um estudo de caso da Auditoria Operacional da Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos em Pernambuco. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração do Núcleo de Pós Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, 2006

LONSDALE, J., WILKINS, P, & LING., T (Eds.). Performance auditing: contributing to accountability in democratic government (2011) (pp. 4). Cheltenham, England: Edward Elgar.

MATOS, Marcos Lima de. AUDITORIA OPERACIONAL NO TCU: Impacto da metodologia na realização dos trabalhos e nas constatações. Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental do Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Brasília. 2009

MATOS, J.M.O. Auditoria operacional no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco: caminhos para sua institucionalização. 2006. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Gestão e Pública p/ Desenvolvimento do Nordeste, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

MURY, Luiz G M. Performance Audits Focused on the Principle of Effectiveness: An Overview of Public Audit Agencies. Applied Finance and Accounting, [S.l.], v. 4, n. 2, p. 45-54, July 2018.

NUCCI, Guilherme de Souza. Individualização da pena. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 11

OCDE. Making decentralisation work: a handbook for policy-makers, OECD Publishing,

Paris, 2019.

OLIVEIRA, Roberto Vasconcellos de. Auditoria operacional: uma nova ótica dos tribunais de contas auditarem a gestão pública, sob o prisma da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade, e o desafio de sua consolidação no TCE/RJ. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas - FGV, Rio de Janeiro, 2008.

PACHECO, Márcio Emmanuel. Auditoria de avaliação de programas governamentais. Rio de Janeiro: FGV Projetos-Capacitação, 2008

SERES- Secretaria Executiva de Ressocialização - Ofício nº 632/2017 – GAB

_____.Ofício nº 241/2022, de 06 de dezembro de 2022

_____.Ofício nº 104/2017/GTJA, de 19 de maio de 2017

_____.Ofício nº 244/2017 GDPG, de 22 de junho de 2017

SMITH, Brian. Good governance and development. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014

_____. Manual de auditoria de desempenho. -- Brasília : TCU, Secretaria de Auditoria e Inspeções, 1998

_____.Dez passos para a boa governança. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Brasília, 2014.

_____.Manual de Auditoria Operacional, Secretaria Geral de Controle Externo, Brasília, 2020.

_____.Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI). Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/controle-e-fiscalizacao/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>> Acesso em: 30.10.2023

_____.Levantamento de Auditoria na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), tendo por objeto conhecer a organização e o funcionamento da entidade, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade de realizar futuras fiscalizações. Processo nº 019.580/2011.8. Disponível em <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/processo/1958020118>> Acesso em: 30.10.2023

_____.Técnica de Análise de Problemas para Auditorias / Tribunal de Contas da União. - Brasília: TCU, Segecex, Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria (Seaud), 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. Notas Taquigráficas do Processo TC nº 0201513-4. Auditoria de Natureza Operacional realizada no PRORURAL. 2001

_____.Resolução T.C. nº 002/2005, de 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a Auditoria de Natureza Operacional - ANOP.

_____.Resolução nº 061/2019, de 27 de setembro de 2019. Dispõe sobre a Auditoria

Operacional - AOp no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

_____. Portal do Cidadão, avaliação de políticas públicas. disponível a partir de <<https://www.tcepe.tc.br/internet/index.php/avaliacao-de-politicas-publicas>> Acesso em 28/02/2024

_____. Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas / Tribunal de Contas da União, Instituto Rui Barbosa, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Brasília : TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc), 2021.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Governança, gestão de riscos e integridade. Brasília: Enap, 2019.

YETANO, Ana. La difusión de la auditoría operativa en el ámbito regional: Un estudio comparado del Reino Unido, Alemania y España. Gest. polít. pública, Ciudad de México , v. 23, n. 2, p. 421-464, dic. 2014.

YOSHIDA, Winston Bonetti, Redação do Relato de Caso. Jornal Vascular Braileiro, 2007. Disponível a partir de <<https://doi.org/10.1590/S1677-54492007000200004> > Acesso em 30.10.2023

ANEXO A - AUDITORIAS OPERACIONAIS

TABELA 01: AUDITORIAS OPERAÇÕES ENTRE 2002 E 2022

Programa	Achados	Recomendações	Recomendações implementadas Total ou em Fase de implementação	Achados Sanados Total, Parcialmente ou não mais aplicável
1.Programa Leite de Pernambuco	25	25	18	18
2.Programa Travessia	21	21	20	21
3.Projeto de combate à pobreza rural - PPR	14	14	10	13
4.Programa organização eficaz do ensino e da aprendizagem. avaliação da ação universalização e qualificação do ensino fundamental – 1ºeE 2º ciclos	9	21	13	0
5.Avaliação Do Programa	12	35	26	6

Educação De Jovens E Adultos - Eja				
6.Avaliação Do Programa Da Merenda Escolar Em Pernambuco	14	25	16	13
7.Programa Estadual De Alfabetização	16	38	37	11
8.Avaliação Das Ações Do Ensino Fundamental - Anos Iniciais - Gravatá	7	7	6	6
9.Avaliação Das Ações Do Ensino Fundamental - Anos Iniciais - Custódia	4	4	2	2
10.Avaliação Das Ações Do Ensino Fundamental - Anos Iniciais - Jaboatão	3	7	6	3

11.Avaliação Do Programa De Saúde Ambiental - Psa	12	23	16	3
12.Companhia Pernambucana De Meio Ambiente - Cprh	33	33	32	32
13.Avaliação Das Ações De Prevenção De Deslizamento Em Encostas - Recife	4	7	1	0
14.Gestão De Compensação Ambiental - Lei 9.985/2000	8	13	6	5
15.Gestão Das Ações De Licenciamento E Controle Dos Resíduos Sólidos Promovidos Pelos Municípios - Cprh	5	5	0	0
16.Avaliação Dos Custos De	4	4	0	0

Manejo Dos Recursos De Serviços De Saúde Do Estado				
17.Avaliação Do Sistema De Preservação Do Patrimônio Histórico De Olinda	5	18	6	0
18.Avaliação Das Ações Da Atenção Primária À Saúde Na Secretaria Estadual De Saúde	6	6	3	3
19.Avaliação Das Ações De Ampliação Da Cobertura Dos Serviços De Esgotamento Sanitário Em Pernambuco	3	11	6	0

TABELA 02: EVIDÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES NA AOP DO SISTEMA PRISIONAL

ITEM AUDITADO	ACHADOS	RECOMENDAÇÃO
INFRAESTRUTURA	<p>1-Precariedade/inadequação da infraestrutura das unidades prisionais;</p> <p>2-Superlotação das unidades prisionais;</p> <p>3-Não implementação da separação de presos nas unidades prisionais</p>	<p>1- Recomenda-se à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos aumentar o investimento na manutenção/reforma das unidades prisionais e na construção de novas unidades;</p> <p>2-Recomenda-se à Secretaria de Ressocialização aumentar o volume de recursos empregados na manutenção das unidades prisionais, seja através de aplicação direta ou de repasse às unidades</p> <p>3- Recomenda-se à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos dar preferência à utilização de mão de obra carcerária na realização de obras e serviços de manutenção das unidades prisionais;</p> <p>4- Recomenda-se à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos sensibilizar o Ministério da Justiça/DEPEN no sentido da criação de programa visando repassar recursos financeiros diretamente às unidades prisionais, assim como ocorre na área de educação com o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola);</p> <p>5-Recomenda-se à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos aumentar o número de vagas no Sistema Prisional de Pernambuco de modo a atender o quantitativo da população carcerária do Estado;</p> <p>6-Recomenda-se à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos aumentar o número de vagas no Sistema Prisional de Pernambuco de modo a permitir a separação entre os presos provisórios e condenados e conforme a natureza do delito.</p>

PESSOAL	<p>4-Quantidade insuficiente de agentes penitenciários; 5-Deficiência na assistência jurídica prestada nas unidades prisionais; 6-Guaritas desativadas por falta de policiais militares;</p>	<p>7- Recomenda-se à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos aumentar a contratação de agentes penitenciários em quantidade suficiente; 8-Recomenda-se à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos solicitar à Defensoria Pública um maior quantitativo de defensores públicos para atuar nas unidades prisionais; 9-Recomenda-se à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos solicitar à Secretaria de Defesa Social um número maior de policiais militares a fim de que todas as guaritas externas das unidades prisionais estejam ativadas.</p>
RESSOCIALIZAÇÃO	<p>7-Baixo alcance de atividades laborterápicas nas unidades prisionais; 8-Baixo alcance e pouca diversidade de cursos profissionalizantes nas unidades; 9-Baixo alcance da oferta de emprego e de cursos profissionalizantes para o público-alvo do Patronato.</p>	<p>10-Recomenda-se à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos uma política de fomento no sentido de realizar campanhas de sensibilização junto a empresas privadas/órgãos públicos visando o aumento da oferta de vagas de trabalho para a população carcerária. 11-Recomenda-se ainda a Seres elevar o número de concessões para os reeducandos, tendo em vista que, como previsto no Código Penitenciário do Estado, é dever do condenado trabalhar durante o dia, na medida de suas aptidões e capacidade; 12-Recomenda-se a Seres criar/adequar espaço físico para realização de cursos profissionalizantes bem como estreitar parcerias com empresas/órgãos públicos para um aumento da oferta de cursos profissionalizantes, a exemplo do Sistema S.;</p> <p>13- Recomenda-se à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos realizar campanha de sensibilização junto a empresas privadas/órgãos públicos visando o aumento da oferta de vagas de trabalho para o público-alvo do Patronato; e</p> <p>14-Recomenda-se à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos aumentar a disponibilidade de recursos para o Patronato permitindo que este tenha uma atuação mais</p>

		efetiva.
--	--	----------

TABELA 03: EVIDÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES NA AOP DO SISTEMA PRISIONAL

Achados	Recomendações	Recomendações implementadas Total ou em Fase de implementação	Achados Sanados Total, Parcialmente ou não mais aplicável
9	14	11	6

TABELA 04: RESULTADO DO MONITORAMENTO NA AOP DO SISTEMA PRISIONAL

ACHADOS	RECOMENDAÇÕES	MONITORAMENTO DA RECOMENDAÇÃO	MONITORAMENTO DO ACHADO
	1- Recomenda-se à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos aumentar o investimento na manutenção/reforma das unidades prisionais e na construção de novas unidades;	IMPLEMENTADA PARCIALMENTE	
	2-Recomenda-se à Secretaria de Ressocialização aumentar o volume de recursos empregados na manutenção das unidades prisionais, seja através	IMPLEMENTADA PARCIALMENTE	

1-Precariedade/inadequação da infraestrutura das unidades prisionais;	de aplicação direta ou de repasse às unidades		ACHADO ATENUADO
	3- Recomenda-se à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos dar preferência à utilização de mão de obra carcerária na realização de obras e serviços de manutenção das unidades prisionais;	IMPLEMENTADA	
	4- Recomenda-se à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos sensibilizar o Ministério da Justiça/DEPEN no sentido da criação de programa visando repassar recursos financeiros diretamente às unidades prisionais, assim como ocorre na área de educação com o PDDE;	NÃO HOUVE INFORMAÇÃO	
2-Superlotação das unidades prisionais;	5-Recomenda-se à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos aumentar o número de vagas no Sistema Prisional de Pernambuco de modo a atender o quantitativo da população carcerária do Estado	IMPLEMENTADA PARCIALMENTE	ACHADO ATENUADO

3-Não implementação da separação de presos nas unidades prisionais	6-Recomenda-se à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos aumentar o número de vagas no Sistema Prisional de Pernambuco de modo a permitir a separação entre os presos provisórios e condenados e conforme a natureza do delito	IMPLEMENTADA PARCIALMENTE	ACHADO ATENUADO
4-Quantidade insuficiente de agentes penitenciários	7- Recomenda-se à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos aumentar a contratação de agentes penitenciários em quantidade suficiente;	NÃO IMPLEMENTADA	ACHADO NÃO SANADO
5-Deficiência na assistência jurídica prestada nas unidades prisionais;	8-Recomenda-se à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos solicitar à Defensoria Pública um maior quantitativo de defensores públicos para atuar nas unidades prisionais;	IMPLEMENTADA	FALTA RESPOSTA DA DEFENSORIA PÚBLICA
6-Guaritas desativadas por falta de policiais militares;	9-Recomenda-se à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos solicitar à Secretaria de Defesa Social um número maior de policiais militares a fim de que todas as guaritas externas das unidades prisionais estejam ativadas.	IMPLEMENTADA	FALTA RESPOSTA DA SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL

7-Baixo alcance de atividades laborerápicas nas unidades prisionais;	10-Recomenda-se à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos uma política de fomento no sentido de realizar campanhas de sensibilização junto a empresas privadas/órgãos públicos visando o aumento da oferta de vagas de trabalho para a população carcerária.	PARCIALMENTE IMPLEMENTADA	ACHADO ATENUADO
	11-Recomenda-se ainda a Seres elevar o número de concessões para os reeducandos, tendo em vista que, como previsto no Código Penitenciário do Estado, é dever do condenado trabalhar durante o dia, na medida de suas aptidões e capacidade;	NÃO FOI IMPLEMENTADA	
8-Baixo alcance e pouca diversidade de cursos profissionalizantes nas unidades;	12-Recomenda-se a Seres criar/adequar espaço físico para realização de cursos profissionalizantes bem como estreitar parcerias com empresas/órgãos públicos para um aumento da oferta de cursos profissionalizantes, a exemplo do Sistema S.;	PARCIALMENTE IMPLEMENTADA	ACHADO ATENUADO

9-Baixo alcance da oferta de emprego e de cursos profissionalizantes para o público-alvo do Patronato.	13- Recomenda-se à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos realizar campanha de sensibilização junto a empresas privadas/órgãos públicos visando o aumento da oferta de vagas de trabalho para o público-alvo do Patronato	IMPLEMENTADA	ACHADO SANADO
	14-Recomenda-se à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos aumentar a disponibilidade de recursos para o Patronato permitindo que este tenha uma atuação mais efetiva	IMPLEMENTADA	

ANEXO B - PERGUNTAS NAS ENTREVISTAS

TABELA 01 - PERGUNTAS NAS ENTREVISTAS COM OS AGENTES PENITENCIÁRIOS E OS GESTORES DAS UNIDADES:

- A. Com relação à separação de presos, os presos provisórios são separados dos presos condenados nesta unidade prisional? Se sim, como ocorre esta separação? (estão em pavilhões diferentes?)
- B. Dentre os presos provisórios, eles são separados conforme a gravidade do delito nesta UP?
- C. Dentre os presos condenados, eles são separados conforme a gravidade do delito nesta UP?
- D. Os presos com mais de 60 anos são separados dos demais nesta UP?
- E. Existem celas reservadas para a comunidade LGBT?
- F. Existe separação entre os presos primários e os presos reincidentes nesta UP?
- G. Existem presos ligados a facções criminosas nesta unidade? Se sim, o quantitativo é representativo? Existe separação de presos ligados a facções criminosas rivais nesta unidade?