São Paulo, 10 de março de 2017.

Ofício nº 045/2017 – GPGC

Assunto: Proposta de auditoria operacional sobre a situação do sistema prisional paulista. Ref. eTC-3546.989.17-9

Excelentíssimo Senhor Conselheiro **EDGARD CAMARGO RODRIGUES**

Com meus cordiais cumprimentos, dirijo-me a Vossa Excelência, enquanto relator das Contas do Governador exercício 2017 (eTC-3546.989.17-9), para propor a realização de auditoria operacional para verificar a situação do sistema prisional paulista.

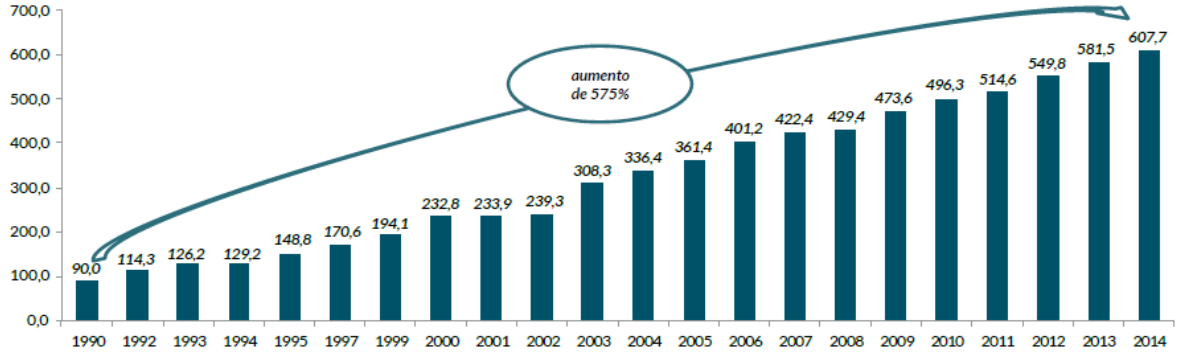
Conforme as melhores práticas de auditoria governamental, a seleção de uma auditoria deve respeitar os critérios de relevância[1], risco[2] e materialidade[3].

No tocante à **relevância**, em primeiro lugar é preciso frisar que o Brasil concentra, em termos absolutos, a 4ª maior população prisional do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos da América, da China e da Rússia.[4]

[1] NAG 4106.1 – A relevância refere-se à importância relativa para o interesse público ou para o segmento da sociedade beneficiada.
[2] NAG 4106.2 – O risco é a possibilidade de ocorrência de eventos indesejáveis, tais como erros, falhas, fraudes, desperdícios ou descumprimento de metas ou de objetivos estabelecidos. O risco é classificado na forma descrita na NAG 4311.1.
[3] NAG 4106.3 – A materialidade refere-se à representatividade dos valores ou do volume de recursos envolvidos.
[4] Conforme divulgado no Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. INFOPEN – Junho de 2014, pp.12-13, baseado em dados de 2013 e 2014. A 11ª edição do *World Prision Population List*, editado pelo *Institute for Criminal Policy Research*, baseado em dados de 2015, indica as mesmas posições.

Segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional ("DEPEN"), a população prisional brasileira aumentou vertiginosamente nas últimas décadas. De 1990 a 2014, enquanto a população brasileira cresceu 16%, o número de pessoas privadas de liberdade cresceu impressionantes 575%.

Veja-se a evolução no período:[5]



Segundo dados do Cadastro Nacional de Inspeções em Estabelecimentos Penais ("CNIEP"), mantido pelo Conselho Nacional de Justiça[6], **o Estado de São Paulo responde atualmente por 40,36% dos presos em regime fechado no país**.[7]

Considerando os presos em regime fechado e semiaberto, e os presos provisórios, São Paulo concentra 35,88% da população prisional brasileira[8]:

	Presos em Regime Fechado	Presos em Regime Semiaberto	Presos Provisórios	Total presos
Brasil	294.338	99.982	246.202	640.522
São Paulo	118.793	40.262	70.745	229.800
% do total	40,36%	40,27%	28,73%	35,88%

Aliás, tendo em conta a população[9], nota-se que o número de presos paulistas é desproporcional ao número de habitantes, pois, apesar de possuir 21,71% da população brasileira, concentra 35,88% da população prisional.

Verifica-se, assim, que a **taxa de aprisionamento** (número de pessoas presas para cada cem mil habitantes) paulista é significativamente superior à nacional:

[5] Dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. INFOPEN – Junho de 2014, p.15.
[6] Nos termos da Resolução CNJ 47/2007, os Juízes de Execução Criminal todo mês devem inspecionar, pessoalmente, os estabelecimentos penais sob sua jurisdição e encaminhar, até o 5º dia do mês subsequente, o relatório de inspeção por meio do sistema eletrônico do CNJ.
[7] Posição em 06.03.2017, às 16h50.
[8] Ao referir-se à "população prisional", não foram contabilizados os dados referentes aos presos em regime aberto e aos presos em regime domiciliar. Utiliza-se o critério adotado pelo *Institute for Criminal Policy Research* (ICPR), referência em estudos na área, para o cálculo da taxa de aprisionamento (*prison population rate*).
[9] Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Estimativa da população para 01.07.2016), disponíveis em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2016/estimativa_tcu.shtm

	População	População prisional	Taxa da população prisional para cada 100.000 habitantes
Brasil	206.081.432	640.522	311
São Paulo	44.749.699	229.800	514
% do total	21,71%	35,88%	n/a

Fosse um país, o Estado de São Paulo teria a sexta maior taxa de aprisionamento do mundo, com taxas bem superiores à média mundial e à média do continente americano:[10]

Ranking	País	Taxa da população prisional para cada 100.000 habitantes
1	Ilhas Seychelles	799
2	Estados Unidos da América	698
3	Ilhas São Cristóvão e Nevis	607
4	Turcomenistão	583
5	Ilhas Virgens Americanas	542
6	Estado de São Paulo	514
Média do continente americano		387
Média mundial		144

Segundo informa a Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo ("SAP"), atualmente existem no Estado de São Paulo 167 estabelecimentos penais, dos seguintes tipos:[11]

	Quantidade
Penintenciária	83
Centro de Detenção Provisória (CDP)	43
Centro de Progressão Penintenciária (CPP)	15
Centro de Ressocialização (CR)	22
Unidade de Regime Disciplinar Diferenciado (RDD)	1
Hospital	3
Total	167

Todavia, para o CNIEP, que contabiliza também cadeias públicas, delegacias, distritos policiais, salas de estado-maior e unidades de detenção, triagem e encaminhamento (UDTE), o Estado de São Paulo conta com 280 estabelecimentos penais.

Segundo esta contagem do CNIEP, temos o seguinte quadro de vagas no Brasil e em São Paulo:[12]

	Quantidade de estabelecimentos	Quantidade de vagas	Quantidade de presos	Déficit de vagas
Brasil	2.769	396.696	647.377	- 250.681
São Paulo	280	137.787	228.027	- 90.240
% do total	10,11%	34,73%	35,22%	36,00%

[10] Considerando dados da 11ª edição do *World Prision Population List*, editado pelo ICPR.
[11] Segundo dados disponibilizados no *site* http://www.sap.sp.gov.br/, acesso em 06.03.2017, às 14h03.
[12] Posição em 06.03.2017, às 18h50.

Por tais cálculos, o Estado de São Paulo apresenta um déficit de 90.240 vagas.

Entretanto, existem mais 174.725 mandados de prisão expedidos pelo Tribunal de Justiça de São Paulo aguardando cumprimento (conforme relatório gerado pelo Banco Nacional de Mandados de Prisão, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça)[13].

Assim, caso todos estes mandados de prisão em aberto fossem cumpridos, o déficit no sistema paulista subiria para 264.965 vagas, o que demandaria quase triplicar as vagas existentes.

No tocante ao **risco**, as rebeliões prisionais do início do ano, com destaque para os Estados de Manaus (64 mortes num universo de aproximadamente 4,4 mil presos), Roraima (33 mortes num universo de aproximadamente 2,3 mil presos) e Rio Grande do Norte (26 mortes num universo de aproximadamente 8,4 mil presos), tornaram evidente a grande possibilidade de ocorrência de eventos lastimáveis no sistema prisional brasileiro.

Por conta disto, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil ("ATRICON") passou a recomendar que as Cortes de Contas priorizassem auditorias no sistema prisional.[14]

Nesse contexto, foi aprovado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, em 25.01.2017, proposta de realização de auditoria coordenada, a ser concretizada em conjunto com os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios que aderirem à iniciativa. Segundo comunicado, tal fiscalização visará a análise da gestão, dos custos e das tecnologias de apoio associados ao sistema prisional.[15]

Considerando que o Estado de São Paulo concentra a maior parte da população prisional, não se deve subestimar a possibilidade de ocorrência de eventos semelhantes também no sistema paulista.

No entanto, é preciso ressalvar que, segundo dados levantados pelo Conselho Nacional do Ministério Público ("CNMP"), com base nas visitas mensais dos membros do Ministério Público aos estabelecimentos penais, os casos de suicídios, homicídios, presos com ferimentos e lesões corporais no sistema paulista são proporcionalmente inferiores aos registrados no resto do país (à exceção do número

[13] Posição em 06.03.2017, às 17h06, conforme consulta em https://www.cnj.jus.br/bnmp/#/relatorio.
[14] Neste sentido, http://www.atricon.org.br/imprensa/destaque/atricon-recomenda-aos-tribunais-que-priorizem-auditorias-no-sistema-prisional/, acesso em 06.03.2017, às 09h42.
[15] Conforme noticiado em http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/sistema-prisional-sera-fiscalizado-por-tcu-e-tribunais-de-contas-dos-estados.htm, acesso em 08.03.2017, às 08h12.

de mortes, superior ao percentual de presos paulistas). Eis os números de ocorrências no sistema prisional referentes ao ano de 2015:[16]

	Nº de suicídios	Nº de homicídios	Nº de mortes	Nº de presos com ferimentos	Nº de lesões corporais
Brasil	73	164	954	5.520	2.494
São Paulo	9	6	395	133	194
% do total	12,33%	3,66%	41,40%	2,41%	7,78%

No tocante à **materialidade**, verifica-se que a manutenção do sistema prisional paulista é política pública que envolve expressivos montantes de recursos públicos.

O Plano Plurianual para os exercícios financeiros 2016 a 2019 prevê o dispêndio de cerca de R$ 17,5 bilhões com a Secretaria da Administração Penitenciária, principal responsável pelo sistema prisional paulista:

PPA 2016-2019 (Lei Estadual 16.082/2015)			
Órgão / Programa	**Recursos Orçamentários**	**Recursos Não Orçamentários**	**Total**
38000 - Secretaria da Administração Penintenciária	R$ 17.473.381.185	R$ -	R$ 17.473.381.185
2826 - Comunicação Social	R$ 40	R$ -	R$ 40
3813 - Gestão da Custódia da População Penal	R$ 17.123.881.145	R$ -	R$ 17.123.881.145
3814 - Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e seus Familiares	R$ 349.500.000	R$ -	R$ 349.500.000

No exercício de 2017, a Lei Orçamentária prevê o dispêndio de cerca de R$ 4,7 bilhões com os programas a cargo da SAP:[17]

LOA 2017 (Lei Estadual 16.347/2016)		
3813 - Gestão da Custódia da População Penal		
Objetivo	**Público Alvo**	**Total**
Garantir a dignidade da pessoa humana durante sua permanência no Sistema Penitenciário e promover políticas públicas efetivas que viabilizem a reintegração social dos presos e internados, por intermédio de ações de segurança e saúde, contribuindo com a segurança da sociedade	Presos provisórios, condenados e internados	R$ 4.723.557.054
3814 - Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e seus Familiares		
Objetivo	**Público Alvo**	**Total**
Garantir a dignidade da pessoa humana durante sua permanência no Sistema Penitenciário e promover políticas públicas efetivas que viabilizem a reintegração social dos presos, internados e egressos, por meio de ações de educação, saúde, assistência social, qualificação profissional e trabalho	Custodiados, egressos do Sistema Prisional e seus familiares e apenados	R$ 94.720.111

[16] Dados da publicação "A visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro – 2016", editada pelo CNMP.
[17] Ressalvando-se que, no programa 3813, a ação 6183 – Serviços de Atenção à Saúde dos Custodiados, no valor de R$253.102.778, está a cargo da Secretaria da Saúde.

Além disto, programas de outras Secretarias também possuem ações relacionadas ao sistema prisional:

LOA 2017 (Lei Estadual 16.347/2016)					
Ação		Indicador de Produtos (Unidade de Medida)	Meta	Órgão	Valor
Cód	Nome				
Programa 0930 - Atendimento Integral e Desscentralizado no SUS/SP					
6165	Atendimento descentralizado em atenção à saúde da população prisional	Número de municípios elegíveis que receberam repasse financeiro para a realização de atenção básica dentro dos presídios (unidade)	35	09000 - Saúde	13.500.000
Programa 0800 -Gestão Pedagógica da Educação Básica					
5745	Atendimento a Jovens e Adultos na Educação Básica - EJA	Número de matrículas de EJA na Rede Estadual (EF e EM) e em CEEJAS (Centros de Educação de Jovens e Adultos), incluindo sistema penitenciário (unidade)	228.000	08000 - Educação	3.005.447
Programa 1801 - Ampliação da Investigação Policial					
4988	Transferência gradual dos presos em custódia da Polícia Civil	Número de presos assistidos (unidade)	3.500	18000 - Secretaria da Segurança	21.606.880

Ante todo o exposto, na visão do Ministério Público de Contas, uma auditoria operacional no sistema prisional paulista deveria responder 4 grandes questões de auditoria:

1. Qual a situação dos estabelecimentos penais paulistas e da população carcerária paulista nos últimos 5 anos?[18]
2. Como é a estrutura administrativa e organizacional da gestão do sistema prisional paulista?[19]
3. Como são desenvolvidas as políticas de reinserção social e de não-reincidência do sistema prisional paulista?
4. Quais os custos do sistema prisional paulista?

A nosso ver, a última questão de auditoria é a mais importante.

Na análise dos custos, imprescindível sejam observados os parâmetros fixados pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária ("CNPCP"), órgão previsto na Lei de Execução Penal.[20]

[18] Desta questão poderão advir subquestões, tais como quantidade e tipos de estabelecimento; vagas e ocupação; e características das unidades. Além disto, poderá objeto de análise a própria confiabilidade dos dados informados pelos diversos atores envolvidos, seja pela Secretaria de Administração Penitenciária (e o uso do CadUPL - Cadastro Único de Pessoas Privadas de Liberdade da Unidade Penal, previsto na Resolução CNPCP 02/2016), seja pelas visitas mensais aos estabelecimentos penais a que estão obrigados os membros da Defensoria Pública (art. 83-B, parágrafo único, LEP), do Ministério Público (art. 68, parágrafo único, LEP e Resolução CNMP 56/2010) e da Magistratura (Resolução CNJ 47/2007).

[19] Desta questão poderão advir subquestões, tais como órgãos envolvidos e suas atribuições; organograma; quadro funcional (agentes penitenciários e outros); tipo de gestão dos estabelecimentos (se executados diretamente pela Administração ou executados de forma indireta, conforme admitido pelo art. 83-A da Lei de Execução Penal).

Isto porque a Resolução CNPCP 06/2012 visa justamente *"definir parâmetros com o objetivo de padronizar os métodos a serem utilizados para se aferir o valor do custo mensal do preso em cada unidade da Federação"*.

Como sabido, a Administração Pública deve manter *"sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial"* (art. 50, § 3º, Lei de Responsabilidade Fiscal); além do que, *"a contabilidade deverá apurar os custos dos serviços, de forma a evidenciar os resultados da gestão"* (art. 79, Decreto Lei 200/1967).

A padronização da análise dos custos permitirá comparar os valores em âmbito nacional, regional ou estadual, ou mesmo entre estabelecimentos, facilitando a identificação das práticas de maior eficácia, especialmente considerando que o dever do Estado de prestar a assistência ao preso objetiva prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade (art. 10, Lei de Execução Penal).

Aproveito a oportunidade para renovar meus protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Ao Excelentíssimo Senhor
Dr. EDGARD DE CAMARGO RODRIGUES
DD. Conselheiro
E. Tribunal de Contas do Estado São Paulo

[20] As atribuições do CNPCP são definidas nos artigos 62 a 64 da Lei de Execução Penal (Lei Federal 7.210/1984).

ANEXO

Materiais de referência consultados

Normas de Auditoria Governamental Aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro

Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. INFOPEN – Junho de 2014, disponível em https://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf

World Prison Population List, 11ª ed., publicação do *Institute for Criminal Policy Research*, disponível em http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_11th_edition_0.pdf

Pesquisa do custo do recluso do país e da transparência das UFs, publicação do Grupo de Estudos Carcerários Aplicados da Universidade de São Paulo, disponível em http://www.gecap.direitorp.usp.br/

A visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro – 2016, disponível em http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/Livro_sistema_prisional_web_7_12_2016.pdf

Lei de Execução Penal (Lei Federal nº 7.210/1984), disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm

Resolução nº 6, de 29 de Junho de 2012, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, disponível em http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpcp-1/resolucoes/resolucoes-anos-de-1980-a-2015/resolucoes-de-2012

Resolução nº 2, de 24 de Junho de 2016, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, disponível em http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpcp-1/resolucoes/2016

Resolução nº 47, de 18 de dezembro de 2007, do Conselho Nacional de Justiça, disponível em http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=162

Resolução nº 56, de 22 de junho de 2010 (alterada pelas Resoluções nº 80/2011, nº 120/2015 e 134/2016), do Conselho Nacional do Ministério Público, disponível em http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/660/

Mapa das unidades prisionais paulistas, publicação da Secretaria da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo, disponível em http://www.sap.sp.gov.br/Img/Mapa-Unidades-Prisionais-.gif

Seminário “Sistema Carcerário Brasileiro – Desafios e Perspectivas”, promovido pelo Ministério Público Federal em São Paulo em 23.02.2017, com exposições de Mário Bonsaglia (Coordenador da Câmara de Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional), Lourival Gomes (Secretário da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo desde 2009) e Cláudio do Prado Amaral.

Sistemas consultados

Banco Nacional de Mandados de Prisão (BNMP), disponível em https://www.cnj.jus.br/bnmp/

Geopresídios, disponível em http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php [utiliza como fonte os relatórios mensais do Cadastro Nacional de Inspeções em Estabelecimentos Penais (CNIEP)]

Autoridades consultadas

Juliana Garcia Belloque, 1ª Subdefensora Pública-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo;

Júlio Grostein, Coordenador da Assessoria Jurídica da Defensoria Pública do Estado de São Paulo;

Carlos Eduardo Barbosa Paz, Defensor Público-Geral Federal;

Cláudio do Prado Amaral, Juiz de Direito, Coordenador do Grupo de Estudos Carcerários Aplicados Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo e pesquisador do Observatório Nacional do Sistema Prisional do DEPEN;

Fernando Pastorelo Kfouri, membro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e Secretário Administrativo da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo.