GRUPO tagGrupo – CLASSE V – tagColegiado
TC 004.794/2026-5
Natureza: Relatório de Auditoria Operacional.
Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Telecomunicações; Fundo Penitenciário Nacional; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Secretaria Nacional de Políticas Penais.
Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Justiça e Segurança Pública; Secretaria da Administração Penitenciária e Ressocialização; Secretaria-Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL SISTEMA PRISIONAL. CADEIA DE COMANDO. AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DO ESTADO BRASILEIRO DE PREVENIR E NEUTRALIZAR A ATUAÇÃO CRIMINOSA ORIGINADA DENTRO DO SISTEMA PRISIONAL. TEMA ELEITO COMO PRIORITÁRIO POR VOTAÇÃO POPULAR SOB A DIRETRIZ DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ. PRINCIPAIS ACHADOS DA AUDITORIA: FALHAS DE GOVERNANÇA COMPROMETEM O ISOLAMENTO DE LIDERANÇAS CRIMINOSAS NO SISTEMA PRISIONAL; AUSÊNCIA DE PROTOCOLO NACIONAL DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA CONTRIBUI PARA A MANUTENÇÃO DA VULNERABILIDADE DO SISTEMA PENITENCIÁRIO; LIMITAÇÕES NO BLOQUEIO DE SINAIS DE RADIOFREQUÊNCIA REDUZEM A EFETIVIDADE DA PREVENÇÃO DE COMUNICAÇÃO ILÍCITA POR DISPOSITIVOS MÓVEIS (CELULARES); FALHAS NOS PROCEDIMENTOS PARA MONITORAR O USO ILÍCITO DE ATENDIMENTOS ADVOCATÍCIOS CONTRIBUEM PARA A PRESERVAÇÃO DA CONTINUIDADE DO COMANDO DE LIDERANÇAS CRIMINOSAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. AUTORIZAÇÃO PARA MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, com os ajustes de forma, o relatório de auditoria produzido pela equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa), acostado à peça 147, com o qual se manifestou de acordo o corpo dirigente da unidade (peça 148):

"*PRÓLOGO*

O presente relato é ficcional e foi inspirado em 98 relatos recebidos pela Ouvidoria do TCU, diretamente da população:

Carlos, o cidadão refém do medo
Carlos abre a mercearia às cinco e meia da manhã, como faz há dezoito anos, no mesmo bairro onde nasceu,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

a menos de dois quilômetros do complexo penitenciário que se vê do quintal de casa. Ele conhece cada vizinho pelo nome, cada criança que cresceu ali, cada família que depende do crédito que ele mesmo anota num caderno atrás do balcão. É um homem de rotina simples, que se orgulha de ter construído um pequeno negócio honesto num bairro que a cidade insiste em esquecer.

Há alguns meses, um rapaz que Carlos nunca vira antes começou a aparecer todo início de mês. Sem ameaças explícitas, sem gritos — apenas um pedido educado de 'contribuição para a comunidade', acompanhado de um sorriso que não alcançava os olhos. Carlos pagou a primeira vez por medo de parecer desrespeitoso. Pagou a segunda por medo de perguntar o que aconteceria se não pagasse. Na terceira, já sabia: aquele dinheiro subia, semana após semana, até os pavilhões do presídio que ele avistava de casa, onde homens que nunca pisaram na sua rua decidiam quem podia vender, quanto podia vender, e a que preço.

A tensão foi crescendo em silêncio. Carlos notou que outros comerciantes da rua também baixavam os olhos quando o assunto vinha à tona. Um colega fechou as portas sem explicação. Outro trocou de bairro da noite para o dia. As conversas na igreja, no bar, na fila do banco, todas evitavam o tema — como se falar sobre aquilo pudesse, por si só, atrair a atenção errada. Carlos começou a temer não apenas a extorsão, mas o próprio silêncio que a cercava: cada vizinho era, ao mesmo tempo, possível vítima e possível informante.

O ponto de virada veio numa terça-feira comum. Um cliente antigo, alterado, discutiu o preço de um produto e, sem pensar, ameaçou Carlos dizendo que 'ia resolver isso com quem manda de verdade'. Não era o rapaz da cobrança mensal — era um aviso de que o poder que vinha de dentro das grades já não regulava apenas o comércio, mas as próprias relações entre vizinhos, entre clientes, entre amigos de infância. Carlos entendeu, naquele instante, que a fronteira entre a cadeia e a rua havia deixado de existir: as decisões tomadas por trás dos muros do presídio governavam, invisivelmente, cada aspecto da vida ali fora.

Carlos fechou a loja naquela noite como sempre fecha: baixando a persiana devagar, olhando duas vezes para os dois lados da rua. Mas, pela primeira vez, percebeu que o medo que sentia não vinha de um criminoso específico, de um rosto, de uma ameaça pontual — vinha de um sistema. Um sistema que deveria conter a criminalidade dentro dos muros e que, na prática, a projetava, organizada e disciplinada, sobre a vida de quem, como ele, só queria vender pão e sustentar a família. Foi esse o momento em que Carlos compreendeu que já não era dono do seu próprio medo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

INTRODUÇÃO

1. *Sob diretriz de participação cidadã do Tribunal de Contas da União (TCU), o tema 'problemas no sistema prisional' foi eleito como prioritário em votação popular no Portal do TCU, em virtude das dores mostradas na história hipotética acima (proto-persona) e em face da complexidade do sistema prisional brasileiro.*

2. *Nesse contexto, mediante autorização do Relator, Ministro Augusto Nardes, em despacho de 24/2/2026 (TC 002.914/2026-3), foi realizada a presente auditoria operacional, com o objetivo de compreender e aprimorar a capacidade do Estado em prevenir e neutralizar a atuação criminosa na sociedade a partir de dentro do sistema prisional brasileiro.*

3. *O objeto da fiscalização compreende a atuação do Estado brasileiro destinada a prevenir e neutralizar a atuação criminosa originada no interior dos estabelecimentos prisionais, com foco nos mecanismos voltados à ruptura da cadeia de comando das organizações criminosas, abrangendo a coordenação e indução federal da segurança penitenciária, os procedimentos de segurança e inteligência e as medidas destinadas a impedir a comunicação ilícita entre pessoas privadas de liberdade e o ambiente externo.*

4. *Não foram identificados trabalhos prévios do TCU especificamente voltados à avaliação desse objeto. Há, contudo, aspectos tangenciais examinados nos TCs 003.673/2017-0, 026.096/2017-0 e 018.047/2018-1, que abordaram, entre outros temas, segurança e inteligência penitenciárias, governança e coordenação do sistema prisional e aplicação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen).*

5. *Procedimentos, técnicas e critérios aplicados, bem como as análises e conclusões finais do presente relatório, foram efetuados em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal, em especial as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT/TCU), o Manual de Auditoria Operacional do TCU e a Resolução-TCU 315/2020.*

6. *Como limitações de auditoria, registram-se a impossibilidade de realização de testes substantivos nas secretarias estaduais de administração penitenciária e de utilização de informações contidas em relatos de inteligência, relevantes para demonstração de casuísticas de deficiências dos controles.*

7. *Para consecução dos objetivos pretendidos, esta equipe de auditoria realizou uma oficina presencial na modalidade 'sala de guerra' com diversos gestores do sistema prisional, magistrados, membros do Ministério Público e auditores dos Tribunais de Contas estaduais, assim como visitas técnicas a unidades prisionais do Ceará e Pará e a Penitenciária Federal de Brasília.*

8. *Este relatório está organizado nos capítulos de prólogo, introdução, visão geral do objeto, descrição de como o problema acontece e seus efeitos na sociedade, quatro achados de auditoria, além de conclusão e proposta de encaminhamento. Ao final, estão dispostos apêndices com informações complementares à leitura do corpo do relatório, sem prejuízo da existência de peças deste processo referenciadas ao longo do artefato.*

VISÃO GERAL DO OBJETO

Do Sistema Prisional Brasileiro

9. *O sistema prisional brasileiro não constitui uma rede unificada sob comando único. Por força do pacto federativo, cada um dos 26 estados e o Distrito Federal administra sua própria estrutura penitenciária, com gestão, orçamento e capacidade técnica próprios.*

10. *A União, por meio da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), não administra diretamente as prisões estaduais:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

sua competência é normativa e coordenadora, cabendo-lhe estabelecer as diretrizes da Política Penitenciária Nacional e acompanhar a aplicação da Lei de Execução Penal em todo o território, papel que a insere como órgão do Sistema Único de Segurança Pública responsável por controlar a aplicação dessa lei e das diretrizes penitenciárias nacionais.

11. *A exceção é o Sistema Penitenciário Federal, composto por cinco estabelecimentos penais de segurança máxima administrados diretamente pela União. Essas unidades destinam-se à custódia de presos de alta periculosidade, incluindo lideranças de organizações criminosas submetidas ao regime disciplinar diferenciado, bem como réus colaboradores e beneficiários de acordos de colaboração premiada. Sua principal finalidade é assegurar o isolamento das lideranças criminosas e impedir que continuem a exercer influência sobre as organizações a partir do cárcere.*

12. *Em termos numéricos, o Brasil encerrou 2025 com 964.668 pessoas privadas de liberdade, segundo o 20º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP edição 2026, ano-base 2025), o que representa crescimento de cerca de 6% em relação a 2024, mantendo ritmo médio de expansão de 3,3% ao ano na última década. Caso essa trajetória se mantenha, o país deve superar a marca de 1 milhão de pessoas presas em 2027, segundo projeção do próprio Fórum em sua publicação.*

13. *Do ponto de vista estrutural, conforme dados da Senappen de dezembro de 2025 (peça 125, p. 18), há aproximadamente 1.360 estabelecimentos prisionais em todo o país. Essa rede não se distribui de forma homogênea entre os estados, observando-se concentração histórica da população carcerária na região Sudeste, seguida pelas regiões Nordeste, Sul, Norte e Centro-Oeste, refletindo tanto o tamanho da população quanto diferenças regionais nas políticas de segurança pública e de execução penal.*

14. *É nesse arranjo, descentralizado na execução e concentrado na formulação de diretrizes nacionais, que se insere o objeto desta auditoria: como a União, por meio do MJSP e da Senappen, orienta, monitora e articula, junto aos 27 entes federativos responsáveis pela gestão cotidiana das unidades prisionais, a neutralização da atuação de lideranças criminosas que utilizam o cárcere como base de comando.*

Das funções do sistema penitenciário

15. *O sistema penitenciário moderno surgiu na transição do século XVIII para o século XIX, como ferramenta para substituir a tortura física do condenado (FOUCAULT, 1999, p. 13-14). Com essa reforma, a justiça criminal deixou de focar na dor física direta e passou a punir por meio da privação da liberdade do indivíduo (FOUCAULT, 1999, p. 23).*

16. *Nesse novo contexto, as funções da pena evoluíram, sendo modernamente analisadas sobre diversas perspectivas, desde teorias retributivas, até, em contexto mais moderno, com as teorias preventivas. Especificamente, no âmbito das teorias preventivas, há duas acepções. A prevenção geral dirige-se à coletividade, buscando influenciar o comportamento dos cidadãos e reduzir a ocorrência futura de delitos; a prevenção especial, por sua vez, dirige-se especificamente à pessoa que já praticou o crime, procurando evitar sua reincidência.*

17. *Importa ressaltar que a prevenção especial possui duas vertentes, conforme se verifica do teor abaixo:*

> *De acordo com a classificação sugerida por Ferrajoli, as teorias da prevenção especial podem ser formalmente divididas em teorias da prevenção especial positiva, dirigidas à reeducação do delinquente, e teorias da prevenção especial negativa, voltadas à eliminação ou neutralização do delinquente perigoso (BITENCOURT, 2012, p. 60) (grifos nossos)*

18. *Nesse contexto, nota-se que a prevenção especial positiva é associada à correção, ressocialização e reintegração social do condenado; por sua vez, a prevenção especial negativa é*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

ligada à neutralização ou incapacitação do agente, mediante restrição de sua possibilidade de praticar novos delitos durante a execução da pena.

19. *No direito brasileiro contemporâneo, essa finalidade preventiva é expressa no art. 59 do Código Penal, que orienta a pena segundo sua necessidade e suficiência para 'reprovação e prevenção do crime', e na Lei de Execução Penal (Lei 7.210/1984), cujo art. 1º acrescenta o objetivo de proporcionar condições para a integração social do condenado.*

20. *O presente trabalho foca na análise do conjunto de mecanismos estatais orientados à promoção da prevenção especial negativa, prevenindo e neutralizando a atuação criminosa originada de dentro do sistema prisional brasileiro.*

Histórico

21. *Não foram identificados trabalhos anteriores do TCU diretamente voltados à avaliação da capacidade do Estado de prevenir e neutralizar a atuação criminosa originada no interior dos estabelecimentos prisionais, com foco na ruptura da cadeia de comando das organizações criminosas. O antecedente mais próximo é o Acórdão 2.643/2017-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, que, ao examinar as medidas adotadas para prevenir e conter rebeliões no sistema prisional, abordou aspectos relacionados à segurança penitenciária, inteligência, articulação institucional e gerenciamento de riscos.*

22. *No curso daquela fiscalização, verificou-se que 83% das UFs examinadas não dispunham de condições suficientes para o funcionamento dos núcleos de inteligência, apenas cinco possuíam plano de gerenciamento de riscos de rebeliões e eram escassos os normativos que disciplinavam as medidas de segurança. Diante desse diagnóstico, o Acórdão 2.643/2017-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, recomendou ao então Depen que fomentasse a padronização de procedimentos e normas do sistema penitenciário e avaliasse a elaboração de modelo nacional de gerenciamento de risco de rebeliões e de normas de segurança penitenciária e inteligência (subitem 9.3.3).*

23. *No monitoramento realizado por meio do Acórdão 2.284/2021-TCU-Plenário, julgou-se implementada a recomendação. A decisão considerou iniciativas como cursos, manual de procedimentos, Doutrina Nacional de Inteligência Penitenciária e grupo de trabalho, mas acolheu também a avaliação de inviabilidade de padronização nacional diante das diferenças entre os sistemas estaduais; o modelo nacional de gerenciamento de riscos sugerido não chegou a ser elaborado. Os ciclos subsequentes de monitoramento foram apreciados pelos Acórdãos 38/2024 e 1.676/2024-TCU-Plenário, tendo este último encerrado a análise diante da reduzida efetividade de sua continuidade e registrado a maior utilidade de nova fiscalização sobre o sistema prisional.*

24. *Mais recentemente, o TCU examinou fragilidades de planejamento, monitoramento e avaliação do próprio PNSP. No Acórdão 2.477/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, ao avaliar especificamente a Ação Estratégica 6, o Tribunal determinou a definição de linha de base, metas e indicadores capazes de mensurar seus objetivos e recomendou que o MJSP avaliasse a suficiência desses elementos para as demais ações estratégicas; no monitoramento, essa recomendação geral permaneceu em implementação. Posteriormente, no Acórdão 1.794/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, o Tribunal identificou, em nível estratégico, deficiências na formulação de metas, na avaliação de resultados e na articulação das estruturas de governança do PNSP, determinando, entre outras medidas, a revisão das metas deficientemente formuladas e a realização da avaliação anual do Plano.*

25. *A presente auditoria complementa esses trabalhos ao aprofundar, especificamente para a AE 5, alínea 'g', como tais fragilidades se manifestam nos instrumentos destinados à neutralização de lideranças criminosas no sistema prisional, bem como retoma o problema sob nova perspectiva, avaliando se os mecanismos atualmente existentes são suficientes para prevenir a comunicação ilícita*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

e para contribuir com a ruptura da cadeia de comando das organizações criminosas.

Beneficiários

26. *Os benefícios decorrentes do fortalecimento da segurança penitenciária alcançam diferentes grupos da sociedade. De forma direta, são beneficiários a Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), responsável pela coordenação da Política Penal Nacional, as administrações penitenciárias dos 26 estados e do Distrito Federal, os policiais penais e demais servidores que atuam nos estabelecimentos prisionais, bem como os demais órgãos do Sistema Único de Segurança Pública envolvidos na prevenção e repressão às organizações criminosas.*

27. *Também se beneficiam as instituições do sistema de justiça criminal, como o Poder Judiciário, o Ministério Público, as Defensorias Públicas e as polícias judiciárias, cuja atuação depende da redução da capacidade de articulação das organizações criminosas no ambiente prisional. O fortalecimento dos mecanismos de coordenação, padronização e monitoramento da política penitenciária contribui para aumentar a efetividade das ações de investigação, persecução penal, execução da pena e inteligência de segurança pública.*

28. *Em última análise, o principal beneficiário é a sociedade brasileira. Ao reduzir a capacidade de organizações criminosas de planejar, ordenar e coordenar atividades ilícitas a partir do cárcere, espera-se diminuir a ocorrência de crimes violentos, ataques contra agentes públicos, extorsões, tráfico de drogas e outras práticas delitivas associadas à denominada 'cadeia de comando'. O fortalecimento da segurança penitenciária contribui, assim, para a melhoria da segurança pública, para a proteção da população e para o aumento da confiança nas instituições responsáveis pela execução penal.*

Políticas/programas estratégicos

29. *O objeto da auditoria insere-se no contexto da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e da Política Penal Nacional, especialmente no que se refere às ações destinadas a prevenir que organizações criminosas mantenham capacidade de comando a partir do sistema prisional. No âmbito do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (PNSP), o tema encontra-se contemplado na Ação Estratégica 5, alínea 'g', que prevê o mapeamento, monitoramento e isolamento de lideranças de organizações criminosas em estabelecimentos penais de segurança máxima, com vistas à desestruturação dessas organizações e à prevenção da prática de crimes a partir do ambiente prisional.*

30. *No âmbito da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), a implementação dessa diretriz relaciona-se a iniciativas como o Projeto Padrão Segurança Máxima, as Operações Mute e Modo Avião, o Mapa de Organizações Criminosas, a Rede Nacional de Inteligência Penitenciária (Renipen) e outras ações de inteligência penitenciária e fortalecimento da segurança dos estabelecimentos penais. O tema também integra a Política de Fortalecimento do Sistema Penal e a Carteira de Políticas Públicas da Senappen, que preveem o aperfeiçoamento dos protocolos nacionais de segurança penitenciária e a revisão do Manual de Procedimentos e Rotinas Penitenciárias como ações estratégicas da Política Penal Nacional.*

Aspectos orçamentários

31. *No Plano Plurianual 2024-2027, o bloco penitenciário sob responsabilidade da Senappen/Funpen está vinculado ao Programa finalístico 5116 (Segurança Pública com Cidadania), especificamente ao Objetivo PPA 0003, cujo escopo consiste em estruturar políticas penais para reintegração social de pessoas privadas de liberdade, egressas e em medidas alternativas. As entregas desse objetivo são mensuradas pelo Indicador 8767 (Senappen - ressocialização), composto por cinco dimensões: educação formal, atividades complementares, trabalho, alternativas penais e atenção ao*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

egresso.

32. *Nenhuma dessas dimensões aborda segurança interna, isolamento de lideranças criminosas ou prevenção da comunicação ilícita; o indicador mede ressocialização, tema oposto ao da segurança operacional investigada por este achado. Não foram identificados, portanto, objetivo, entrega, meta ou indicador do PPA especificamente voltados à Ação Estratégica 5, alínea 'g'.*

33. *No plano da execução financeira de 2025, a Ação orçamentária 21BP (Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária) registrou R$ 103,21 milhões pagos de R$ 314,90 milhões autorizados, taxa de conversão de 32,8%; nos investimentos (Grupo de Natureza de Despesa 4), a conversão caiu para 18,6%, com acumulação de R$ 145,9 milhões em Restos a Pagar Não Processados.*

34. *No mesmo ano de 2025, a Ação 00R3 (Transferências aos Entes Federativos para Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional), por sua vez, transferiu R$ 432,34 milhões por meio de repasses fundo a fundo, com conversão de 100% entre empenho e pagamento, sem que a planilha analisada permitisse identificar critérios de elegibilidade, condicionalidades ou mecanismo de acompanhamento da aplicação desses recursos pelos entes beneficiários nas finalidades específicas da diretriz.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

Como funciona a segurança penitenciária

35. *A segurança penitenciária compreende o conjunto de procedimentos, pessoas, equipamentos e tecnologias destinados a impedir fugas, preservar a ordem no interior dos estabelecimentos penais e evitar a entrada, a circulação e a utilização de objetos ilícitos, especialmente aparelhos celulares, drogas, armas e outros materiais proibidos.*

36. *Ao contrário do que frequentemente se imagina, a segurança de uma unidade prisional não depende exclusivamente da existência de muros, grades ou armamentos. Seu funcionamento baseia-se na execução integrada de dezenas de procedimentos operacionais, executados de forma permanente pelos policiais penais e apoiados por equipamentos eletrônicos, sistemas de monitoramento e protocolos previamente estabelecidos.*

37. *Cada etapa do funcionamento da unidade representa oportunidade potencial para o ingresso de objetos ilícitos ou para a comunicação não autorizada entre pessoas privadas de liberdade e integrantes de organizações criminosas em liberdade. Por essa razão, os procedimentos são estruturados em sucessivas camadas de controle, de modo que eventuais falhas em uma etapa possam ser identificadas ou mitigadas nas etapas seguintes.*

Figura 1 - Procedimentos de segurança penitenciária



Fonte: Elaborado própria do TCU.

A portaria é o principal ponto de controle

38. *Em regra, as unidades prisionais possuem apenas um ponto destinado ao ingresso e à saída de pessoas, veículos e materiais. Essa concentração dos acessos permite que os fluxos sejam submetidos a procedimentos padronizados de identificação, autorização e inspeção.*

39. *Pela portaria transitam diariamente visitantes, advogados, defensores públicos, servidores, policiais penais, equipes de saúde, prestadores de serviço, fornecedores, veículos de abastecimento, alimentos, medicamentos, materiais de limpeza, ferramentas de manutenção e demais insumos necessários ao funcionamento da unidade.*

40. *O rigor empregado nesse primeiro nível de controle é determinante para a prevenção da entrada de objetos ilícitos.*

Todo ingresso é previamente autorizado

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

41. *Antes de ingressar na unidade, visitantes devem ser previamente cadastrados pela administração penitenciária.*

42. *O cadastro permite confirmar a identidade do visitante, verificar vínculos familiares, restrições judiciais e demais requisitos previstos na legislação e nos regulamentos internos.*

43. *Somente após a confirmação dessas informações o visitante é autorizado a comparecer ao estabelecimento prisional.*

44. *No momento do ingresso são realizadas novas conferências documentais e registros administrativos destinados a assegurar que apenas pessoas autorizadas tenham acesso às áreas internas da unidade.*

Figura 2 - Visitantes aguardando acesso



Fonte: Visita técnica ao sistema penitenciário do Pará.

<u>*Pessoas e materiais são submetidos à inspeção*</u>

45. *Após a identificação, inicia-se o procedimento de inspeção.*

46. *Nos estabelecimentos dotados dessa tecnologia, visitantes e demais pessoas autorizadas a ingressar na unidade passam por equipamentos de inspeção corporal (Body Scanner), capazes de identificar objetos ocultos sob as roupas ou no interior do corpo, reduzindo significativamente a necessidade de revistas íntimas invasivas.*

47. *Além da inspeção corporal, bolsas, mochilas, medicamentos, ferramentas, encomendas e demais materiais destinados ao interior da unidade são submetidos a equipamentos de raios X ou outras tecnologias de inspeção.*

48. *Os procedimentos de segurança também alcançam os alimentos destinados às pessoas privadas de liberdade.*

49. *Dependendo do modelo adotado pelo sistema penitenciário, recipientes contendo refeições, marmitas e outros gêneros alimentícios são submetidos à inspeção eletrônica antes de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

ingressarem nas áreas internas da unidade, reduzindo a possibilidade de ocultação de aparelhos celulares, drogas, armas artesanais ou outros materiais proibidos.

50. *Da mesma forma, materiais utilizados em obras e serviços de manutenção são conferidos tanto na entrada quanto na saída, evitando desvios que possam comprometer a segurança do estabelecimento.*

Figura 3 - Policial penal realizando verificação de acesso



Fonte: Visita técnica ao sistema penitenciário do Pará.

Figura 4 - Verificação de objetos e alimentos



Fonte: Visita técnica ao sistema penitenciário do Ceará.

A segurança continua após a entrada

51. *O controle não termina na portaria. Uma vez no interior da unidade, praticamente toda movimentação ocorre de acordo com procedimentos previamente definidos.*

52. *A abertura e o fechamento das galerias, o deslocamento entre celas, o acesso ao banho de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

sol, os atendimentos de saúde, as visitas, as escoltas internas, as revistas de celas e a distribuição de refeições seguem protocolos operacionais detalhados, que estabelecem responsabilidades, horários, quantitativos mínimos de servidores, formas de comunicação e medidas de contingência para situações de risco.

53. *A padronização dessas rotinas reduz a possibilidade de improvisações e aumenta a previsibilidade das ações executadas pelos policiais penais.*

Monitoramento permanente

54. *Grande parte das atividades desenvolvidas no interior da unidade prisional é acompanhada por sistemas de circuito fechado de televisão (CFTV), que permitem monitorar continuamente áreas de circulação, galerias, pátios, acessos e demais ambientes estratégicos.*

55. *Além de apoiar a atuação operacional em tempo real, o monitoramento possibilita registrar ocorrências, supervisionar o cumprimento dos procedimentos operacionais e subsidiar investigações administrativas e criminais, contribuindo para a rastreabilidade das ações executadas no ambiente prisional.*

56. *Em muitas unidades visitadas pela equipe de auditoria, o monitoramento é estruturado em camadas redundantes. As imagens captadas pelas câmeras são acompanhadas simultaneamente por uma central localizada na própria unidade prisional e por outra instalada em local distinto, normalmente vinculada à administração central do sistema penitenciário. Essa arquitetura reduz o risco de perda da capacidade de monitoramento em caso de falhas operacionais ou técnicas e amplia a capacidade de supervisão sobre as atividades desenvolvidas na unidade.*

57. *A redundância também fortalece os mecanismos de integridade institucional. Ao permitir que os procedimentos executados na unidade sejam acompanhados por equipes distintas e fisicamente separadas, reduz-se a possibilidade de omissão deliberada de ocorrências, dificulta-se a cooptação de servidores diretamente envolvidos na operação cotidiana e amplia-se a capacidade de identificação de desvios, quebras de protocolo e outras situações capazes de comprometer a segurança do estabelecimento prisional.*

58. *Dessa forma, o sistema de CFTV deixa de atuar apenas como instrumento de vigilância e passa a constituir um mecanismo permanente de supervisão operacional e de controle interno, reforçando o modelo de múltiplas camadas de proteção que caracteriza a segurança penitenciária moderna.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

Figura 5 - Central de monitoramento com operadores acompanhando remotamente o CFTV



Fonte: Visita técnica ao sistema penitenciário do Ceará.

Revistas periódicas

59. *Mesmo após todos os controles realizados no ingresso, as unidades prisionais executam revistas periódicas em celas, galerias, áreas comuns e demais ambientes internos, com o objetivo de localizar aparelhos celulares, carregadores, chips telefônicos, drogas, armas artesanais, ferramentas improvisadas e outros materiais cuja posse é proibida.*

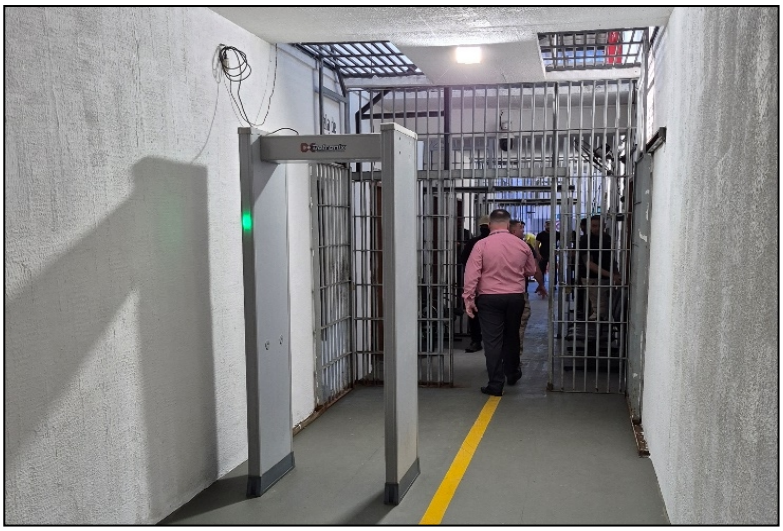
60. *As melhores práticas de segurança penitenciária preveem que essas revistas não ocorram apenas em intervalos programados, mas também sempre que houver movimentação de pessoas privadas de liberdade entre diferentes ambientes da unidade. Dessa forma, cada deslocamento é tratado como oportunidade potencial para a introdução, ocultação ou troca de objetos ilícitos, exigindo a adoção de novos procedimentos de inspeção.*

61. *Um exemplo dessa lógica ocorre durante o deslocamento de presos para o banho de sol. Antes da saída da cela, as pessoas privadas de liberdade são submetidas à revista e o pátio destinado ao banho de sol é previamente inspecionado para verificar a inexistência de objetos ilícitos. Enquanto os presos permanecem no pátio, as celas desocupadas são novamente revistadas pelas equipes de segurança. Ao término da atividade, antes do retorno, os presos são novamente submetidos à revista, e, após o ingresso nas celas, novas verificações podem ser realizadas para assegurar que nenhum material proibido tenha sido introduzido durante a movimentação.*

62. *Essa sucessão de inspeções evidencia que a segurança penitenciária não depende de uma única barreira de controle, mas da repetição sistemática de procedimentos ao longo de toda a rotina operacional. A realização de revistas sucessivas reduz oportunidades para ocultação ou circulação de objetos ilícitos e reforça o princípio da segurança em profundidade, no qual múltiplas camadas de controle atuam de forma complementar para prevenir falhas e preservar a ordem no ambiente prisional.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

Figura 6 - Raio X em área de celas



Fonte: Visita técnica ao sistema penitenciário do Pará.

Procedimentos padronizados são o principal mecanismo de segurança

63. *Embora equipamentos modernos ampliem significativamente a capacidade de fiscalização, a experiência observada durante a auditoria demonstra que a efetividade da segurança penitenciária depende, sobretudo, da existência de procedimentos operacionais padronizados e de sua execução uniforme pelos policiais penais. Os equipamentos constituem importantes instrumentos de apoio à atividade operacional, mas sua eficácia está diretamente condicionada ao cumprimento rigoroso dos protocolos que orientam sua utilização.*

64. *Os Procedimentos Operacionais Padrão (POP) estabelecem como cada atividade deve ser executada, definindo responsabilidades, sequência das ações, critérios para utilização dos equipamentos, formas de supervisão e providências a serem adotadas diante de situações específicas. Ao transformar rotinas complexas em processos padronizados, os POPs reduzem a margem para improvisações, asseguram previsibilidade às operações e permitem que diferentes equipes atuem segundo os mesmos parâmetros técnicos.*

65. *A padronização também fortalece a governança da segurança penitenciária ao reduzir a variabilidade decorrente da atuação individual dos servidores. Quando os procedimentos são claramente definidos, espera-se que sejam executados da mesma forma por todos os policiais penais, independentemente da unidade, do turno de serviço ou da chefia responsável. Dessa forma, a segurança deixa de depender da postura mais ou menos rigorosa de determinados profissionais e passa a refletir política institucional baseada em normas, supervisão e responsabilização, contribuindo para despersonalizar a atuação estatal e assegurar sua continuidade mesmo diante da alternância de gestores.*

66. *Essa lógica de múltiplas camadas de proteção também se aplica aos sistemas de bloqueio de sinais de telecomunicações. Em cenário ideal, os mecanismos de controle de acesso e as sucessivas revistas impediriam completamente o ingresso de aparelhos celulares no interior das unidades prisionais. Entretanto, considerando que nenhum sistema de segurança é infalível, os bloqueadores de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

sinal constituem barreira adicional destinada a impedir que eventuais aparelhos introduzidos ilicitamente sejam utilizados para estabelecer comunicação com o ambiente externo. Assim, os bloqueadores não substituem os controles de acesso nem as rotinas de inspeção, mas funcionam como segunda linha de defesa, reduzindo as consequências de eventuais falhas nas etapas anteriores.

67. *A segurança penitenciária resulta, portanto, da atuação combinada de pessoas, procedimentos, tecnologias, inteligência e mecanismos permanentes de supervisão. Nenhuma dessas barreiras, isoladamente, é suficiente para impedir todas as formas de comunicação ilícita. Esse modelo de segurança em profundidade constitui o referencial operacional utilizado nos capítulos seguintes: inicialmente, examinam-se os mecanismos pelos quais as comunicações conseguem superar essas barreiras e seus efeitos sobre a sociedade; em seguida, são analisadas as fragilidades estratégicas, institucionais e operacionais identificadas pela auditoria*

O 'Custo do medo e sangue da cadeia de comando'

68. *A presente ação de controle foi realizada com abordagem orientada a problemas (ISSAI 3000/40). Essa abordagem possui diversas implicações práticas, nascendo de compreensão profunda sobre o problema, como ele se materializa, e seus impactos na sociedade. Nesse sentido, além de adequada contextualização do objeto de controle, realizada na seção anterior, é fundamental ter clara contextualização acerca do problema público que fomentou a realização deste trabalho, seus mecanismos centrais, e qual o custo social de quando o estado falha no seu papel de neutralização do cometimento de ações delitivas a partir de dentro dos estabelecimentos penitenciários.*

Como a comunicação ilícita supera as barreiras penitenciárias?

69. *O Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) do sistema prisional brasileiro, reconhecido pela Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPF) 347, do Supremo Tribunal Federal (STF), é um problema multifatorial e complexo (wicked problem), há muitos anos enfrentado pelo Brasil.*

70. *Uma das camadas desse problema, que é objeto da presente auditoria, é a 'cadeia de comando', ou seja, a continuidade da atuação criminosa originada de dentro do sistema prisional, que possui efeitos diretos na sociedade, conforme observado nos relatos abaixo recebidos pela Ouvidoria do TCU, por ocasião da votação popular mencionada anteriormente:*

> *'Eles entram e saem pior.'*
>
> *'Esse problema não afeta só a mim e minha comunidade, afeta a todos nós.'*
>
> *'As facções atrapalham o crescimento do microempreendedor.'*
>
> *'É um absurdo termos de ficar apreensivos. Perdi dois amigos e um familiar graças à liberação de um indivíduo que deveria estar preso cumprindo sua pena.'*

71. *A forma predominante para a materialização dessa continuidade da atuação criminosa se dá por falhas no bloqueio de comunicações ilícitas em unidades prisionais. Tal bloqueio é essencial para a manutenção da segurança pública, havendo correlação direta entre a sua deficiência e a percepção de insegurança na sociedade, na medida em que diversas lideranças criminosas continuam comandando atividades ilícitas de dentro de unidades prisionais em que se encontram, desafiando autoridades ligadas à segurança pública (MACEDO, 2023).*

Qual o mecanismo típico para que aconteça a falha no bloqueio de comunicações ilícitas?

72. *Essa falha se materializa quando o sistema prisional não consegue interromper, em algum dos seus pontos de controle, o fluxo pelo qual uma liderança custodiada estabelece comunicação com integrantes da organização criminosa dentro ou fora da unidade, nos termos da imagem a seguir*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

Figura 7 - Macroetapas do Fluxo de Comunicações Ilícitas



Fonte: Entrevistas e Oficina de Sala de Guerra.

73. *Incialmente, é importante compreender que as oficinas de sala de guerra demonstraram que esse fluxo pode ocorrer por diferentes formas de transmissão e não depende exclusivamente da presença de aparelho celular. A mensagem pode ser transmitida verbalmente, por escrito ou por meio eletrônico e utilizar como vetor para ingresso de informações, tanto equipamentos quanto pessoas. Entre os meios para transporte da mensagem identificados na oficina, estão celulares, bilhetes e documentos contendo informações codificadas, bem como a atuação de intermediários, a exemplo de visitantes, familiares, servidores cooptados, presos classificados e, em situações de eventual desvio de finalidade, contatos realizados no contexto de atendimentos jurídicos.*

74. *Nos casos em que a comunicação depende de objeto ou equipamento ilícito, a primeira barreira a ser superada é o ingresso no estabelecimento, nos termos da imagem a seguir*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

Figura 8 - Principais Vetores de Ingresso de Comunicações Ilícitas nos Estabelecimentos Penitenciários



Fonte: Entrevistas e Oficina de Sala de Guerra realizada diretamente pelo TCU.

75. *As oficinas identificaram que, tipicamente, o padrão para ingresso do vetor de comunicação ocorre através de drones, arremessos, ocultação em partes do corpo, ou em objetos — garrafas, marmitas e outros itens —, ingresso por intermédio de visitantes, servidores cooptados ou presos que desempenham determinadas funções internas. Nesse ponto, é fundamental o conjunto de mecanismos de controle de entrada, abrangendo portaria, murada, e espaço aéreo.*

76. *Uma vez que o ilícito supera o controle de entrada, ainda há necessidade de sua ocultação, movimentado internamente e disponibilizado à pessoa que efetivamente realizará a comunicação ilícita. Foram apontadas possibilidades de ocultação em objetos pessoais, áreas de convivência e na própria estrutura física dos estabelecimentos, além da circulação mediante presos trabalhadores ou classificados. Uma vez disponível, o canal pode ser utilizado em celas, pátios ou outros espaços da unidade, permitindo ligações, acesso à internet, aplicativos de mensagens, chamadas de vídeo e outras formas de contato externo.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

Figura 9 - Ocultação, Circulação e Uso do Canal de Comunicação Ilícita



Fonte: Entrevistas e Oficina de Sala de Guerra realizada diretamente pelo TCU.

77. *A comunicação, contudo, pode ocorrer mesmo sem o ingresso de equipamento proibido. O fluxo também pode explorar contatos legitimamente existentes entre a pessoa presa e o ambiente externo, utilizando intermediários para transmitir verbalmente informações, ordens ou mensagens cifradas, ou fazendo circular bilhetes e informações inseridas em documentos. Nesse cenário, a falha não está necessariamente no controle de ingresso de objetos, mas na insuficiência dos mecanismos capazes de identificar o uso indevido desses canais e impedir que sejam convertidos em meios de comunicação criminosa. As oficinas registraram, nesse contexto, transmissões por visitas, contatos com terceiros e circulação de documentos, inclusive com possibilidade de mensagens codificadas.*

78. *A falha se completa quando a informação consegue ultrapassar as barreiras da unidade e alcançar integrantes da estrutura criminosa. A partir daí, a liderança privada de liberdade pode conservar capacidade de transmitir ordens, participar de decisões, manter interlocução com lideranças localizadas em outras unidades ou estados e comunicar-se com integrantes da organização em liberdade.*

79. *Nas oficinas, essa etapa final do fluxo foi associada à emissão de 'salves' e ordens criminosas, ao domínio territorial, à determinação de homicídios, ao tráfico de drogas, à aquisição de armamentos, a roubos, fraudes e outras atividades ilícitas cujos impactos serão bem demonstrados na próxima seção.*

80. *Assim, a falha de neutralização deve ser compreendida como uma cadeia de vulnerabilidades sucessivas ou alternativas: fragilidades no controle de acesso permitem a disponibilização do canal; deficiências de segurança interna possibilitam sua circulação e utilização; limitações tecnológicas ou procedimentais permitem a transmissão; e insuficiências de controle e inteligência impedem a identificação e interrupção do fluxo. Como os meios são substituíveis entre si, a eliminação de um único modal não assegura, por si só, a neutralização: o resultado depende da existência de barreiras complementares capazes de dificultar simultaneamente o ingresso, a circulação, o uso e a exteriorização das comunicações ilícitas.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

Quais os impactos da manutenção decorrentes dessas falhas nas comunicações ilícitas?

81. *Diversos exemplos a respeito disso podem ser citados no Brasil, sendo o mais grave deles os 'Crimes de Maio' ocorridos entre 12 e 21 de maio de 2006 na cidade de São Paulo e articulados em virtude da transferência de 765 presos para a penitenciária 2 de Presidente Venceslau.*

82. *Durante esse episódio, a magnitude do impacto foi impressionante ao longo dos nove dias do ataque no estado e capital paulista, abrangendo a rebelião simultânea em 74 unidades prisionais estaduais; o incêndio de noventa ônibus, aliado à suspensão da circulação de grande parte da frota por razões de segurança, deixando cerca de 5 milhões de passageiros sem transporte público; o fechamento de 40% das escolas e universidades, além de comércios e órgãos públicos, com suposto 'toque de recolher', que gerou pânico na população; trezentos atentados contra delegacias, postos de polícia, presídios e prédios públicos, por meio de tiros e explosivos, sendo dezenove delegacias, somente no primeiro dia; a morte de 59 agentes públicos de segurança, entre policiais civis, militares, guardas municipais e agentes penitenciários, e o ferimento de outros 110; a morte de 505 pessoas civis, sendo 118 em decorrência de confronto com a polícia, cinquenta vítimas de execução sumária individual, 35 de execução sumária de grupo não encapuzado, 53 por grupo encapuzado, quatro por execução sumária de policiais, dez por ocasião de ataques a delegacias, seis em conflitos interindividuais, dois em acidentes ou 'bala perdida', 21 por 'outros motivos' e 206 em virtude de razões desconhecidas; e o encerramento dos ataques somente após encontro (confirmado) e suposto acordo (não confirmado) entre autoridades estaduais e lideranças criminosas paulistas.*

Figura 10 - Crimes de Maio de 2006 em São Paulo.



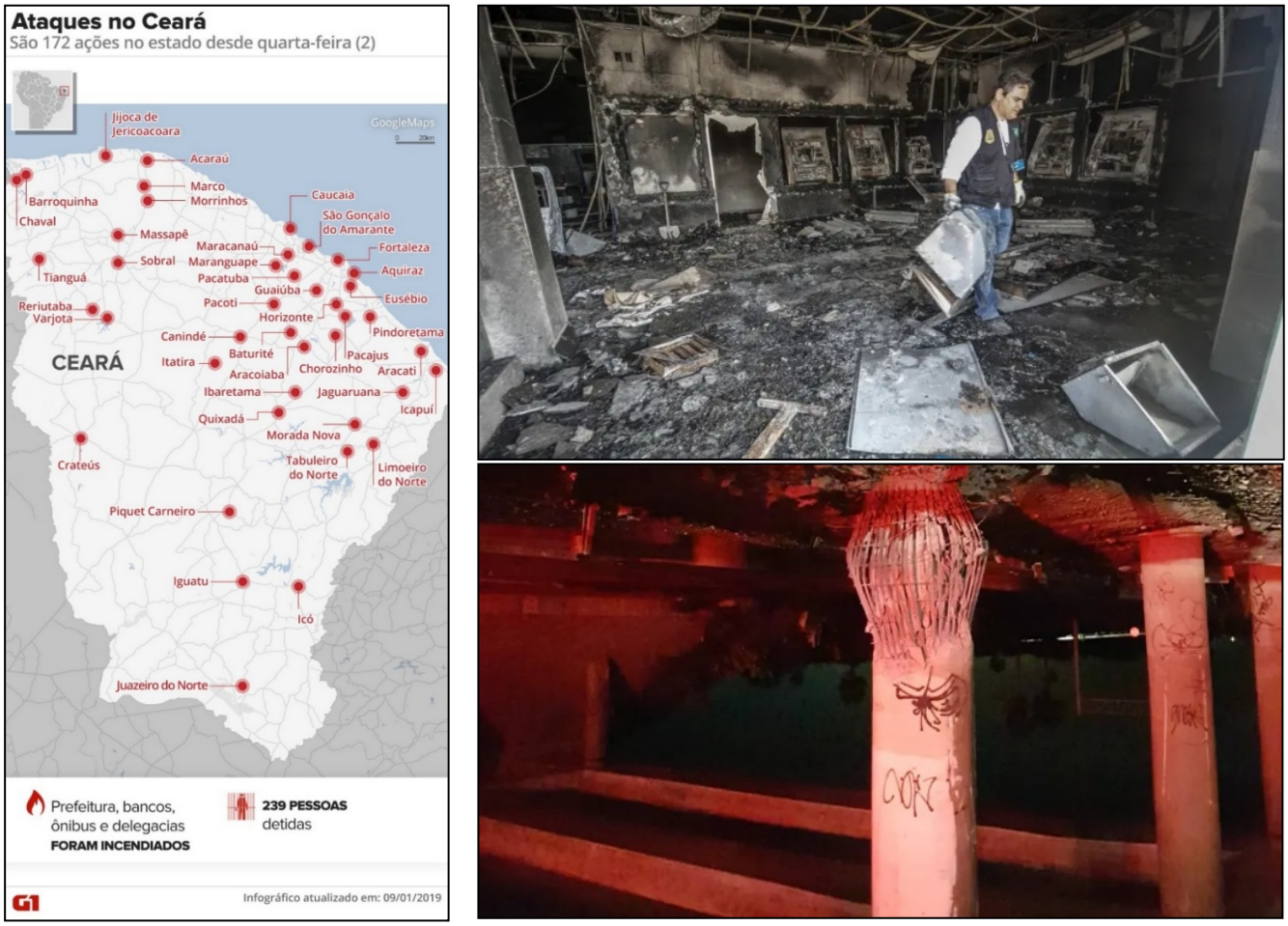
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

Fonte: Adaptado a partir de informações de Cruz (2006); Gatto e Ortiz (2026); Prefeitura Municipal de São Paulo (2016); R7 (2023); e Wood, Luca E Figueiredo (2026).

83. *Outro exemplo bem enfático foi a onda de terror vivida pelo Ceará em janeiro de 2019, com mais de 170 ataques a ônibus, agências bancárias, prefeituras, câmaras de vereadores, prédios públicos e um viaduto na rodovia BR-020, cujas colunas foram comprometidas.*

84. *Os ataques foram deflagrados em represália ao anúncio de mudanças na administração penitenciária estadual, comprometendo diversos serviços públicos em Fortaleza durante o período dos ataques, com a redução de dois terços da frota de ônibus; a suspensão parcial da coleta de lixo após incêndio em caminhão compactador; a destruição de lâmpadas de postes de iluminação pública, que tornavam as ruas da cidade escuras; e com ameaças para fechamento do comércio local.*

Figura 11 - Ondas de terror no Ceará em 2019 por conta de mudanças na administração penitenciária



Fonte: G1 CE (2019) e Souza (2019), com infográfico por Alexandre Mauro e fotos por BBC, EPA e TV Verdes Mares.

85. *Além do custo de vidas e do terror que esses ataques resultam para a população local, a comunicação ilícita em unidades prisionais traz 'custo de sangue' para autoridades e agentes de segurança, que muitas vezes são assassinados por ordens criminosas, em virtude de supostas represálias sofridas pelos detentos, conforme exemplos que podem ser destacados abaixo.*

Policial penal federal emboscado e morto com 18 disparos de arma de fogo em 2/9/2016 (processo 5006850-69.2020.4.04.7005) (peça 100)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

86. *Em 2/9/2016, na cidade de Cascavel/PR, um policial penal federal (PPF) foi emboscado enquanto conduzia seu veículo, tendo sido alvejado por 18 disparos de arma de fogo, feitos à traição e pelas costas, acabando por falecer em decorrência de nove tiros, sem nenhuma possibilidade de defesa, conforme sentença do processo judicial 5006850-69.2020.4.04.7005 (peça 100).*

87. *O crime foi ordenado por liderança criminosa que estava em unidade prisional, em decorrência de retaliação à disciplina e organização do sistema prisional federal. Segundo a referida sentença, o crime de homicídio teve quatro qualificadores (art. 121, §2º, do Código Penal – CP): motivo fútil; perigo comum (disparos em via pública); emboscada (vítima surpreendida pelas costas, ao reduzir a velocidade do carro para passar em uma lombada); e crime propter officium (vítima foi morta exclusivamente por ser policial penal federal lotada na Penitenciária Federal em Catanduvas/PR).*

88. *A sentença judicial ainda destacou que a organização criminosa em questão atuou de forma estruturada, com divisão de tarefas e alto poder de fogo, o que evidencia sua capacidade em planejar e executar ações contra o Estado, inclusive com participação de múltiplos agentes em funções distintas (vigilância, logística, execução, destruição de provas e fuga).*

Especialista federal executada com disparos de fuzil e pistola em 25/5/2017, na presença do marido e filho recém-nascido (processo 5000465-76.2018.4.04.7005/PR) (peça 101)

89. *Também em Cascavel/PR e em decorrência dos mesmos motivos relacionados à Penitenciária Federal em Catanduvas/PR, em 25/5/2017, uma especialista federal em assistência à execução penal, lotada nessa unidade prisional, foi executada com disparos de fuzil e pistola ao chegar em sua residência, na presença do filho recém-nascido e do marido, que também foi baleado com oito tiros, sobrevivendo por pouco.*

90. *A sentença do processo judicial 5000465-76.2018.4.04.7005/PR (peça 101) condenou três membros de organização criminosa por homicídio com três qualificadores (art. 121, §2º, do CP): motivo torpe; emboscada (vítimas foram seguidas, tiveram suas rotinas analisadas e monitoradas, e foram surpreendidas em momento de vulnerabilidade); e crime propter officium (vítima foi morta em decorrência de sua função no sistema prisional federal).*

91. *Novamente, a sentença judicial destacou a capacidade de orquestração da organização criminosa contra agentes do Estado, com alto grau de planejamento, logística e execução.*

Policial penal federal morto de forma brutal em 17/12/2012 (processo 0001882-81.2013.4.05.8401) (peça 102)

92. *Em 17/12/2012, na cidade de Mossoró/RN, um policial penal federal (PPF) foi assassinado de forma brutal por quatro integrantes de quadrilha especializada em assaltos, segundo o processo judicial 0001882-81.2013.4.05.8401 (peça 102).*

93. *Conforme os autos do processo, o crime de homicídio ocorreu de forma bárbara, na medida em que a vítima foi executada mediante o disparo de quatorze tiros contra a cabeça, não sem antes ter sido provocado sofrimento atroz, já que seu corpo foi encontrado sem globo ocular e com os lábios dilacerados pelo ranger de dentes.*

94. *A sentença judicial condenou cinco membros de organização criminosa, reconhecendo duas qualificadoras no homicídio: emboscada (que impossibilitou a defesa da vítima); e crime propter officium (vítima foi morta em decorrência de sua função no sistema prisional federal).*

95. *Além desses crimes de homicídios, diversos outros tipos penais também podem ser*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

observados na execução de delitos que tiveram como vetores a comunicação ilícita em unidades prisionais, conforme exemplos mostrados abaixo.

Estelionato – art. 171 do CP (peça 106)

96. *O tipo penal mais comum que ocorre por meio de comunicação ilícita em unidades prisionais é o estelionato (art. 171 do CP), com a aplicação de golpes digitais, por meio da utilização de celulares e smartphones que ingressam de forma clandestinas em penitenciárias.*

97. *Recentemente, o Acórdão 2875/2025-TCU-Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes), que apreciou a Auditoria de Golpes Digitais contra idosos, também realizada por esta unidade de auditoria, mostrou os impactos que esse delito produz nos cidadãos, especialmente em pessoas em situações de vulnerabilidade, como idosos.*

98. *No escopo da presente auditoria, é preciso esclarecer que muitos desses delitos são realizados por organizações criminosas que operam de dentro de unidades prisionais e são especializadas em execução de golpes digitais.*

99. *Um exemplo ilustrativo desse modus operandi consta da Ação Penal 5301775-32.2020.8.09.0011, na qual foi reconhecida a atuação de organização criminosa integrada por detentos da Penitenciária Coronel Odenir Guimarães (Aparecida de Goiânia/GO) e colaboradores em liberdade, estruturada para a prática do denominado 'golpe da OLX', cujo funcionamento compreendia as seguintes etapas (peça 106):*

99.1.
eleção de vítimas, por meio da identificação de anúncios de produtos publicados na plataforma OLX e no Facebook Marketplace;

99.2.
ontato e negociação com as vítimas, ocasião em que integrantes da organização se passavam por compradores, utilizando documentos falsos de terceiros para conferir aparência de legitimidade à negociação;

99.3.
etirada dos produtos, utilizando motoristas de aplicativos ou outros terceiros alheios à organização criminosa, que desconheciam a fraude;

99.4.
plicação do denominado 'golpe do resgate', em diversos casos, mediante novo contato com a vítima para exigir pagamento adicional, geralmente entre R$ 250,00 e R$ 500,00, sob a falsa promessa de devolução do bem, o que não ocorria mesmo após o pagamento; e

99.5.
scoamento dos bens subtraídos, realizado pelos integrantes da organização que se encontravam em liberdade, mediante revenda dos produtos e posterior receptação.

100. *O caso evidencia que a prática delitiva era coordenada a partir do interior da unidade prisional, por meio de comunicações ilícitas entre presos e integrantes externos da organização, permitindo a continuidade das atividades criminosas e a produção de seus efeitos fora do ambiente prisional.*

Furto qualificado – art. 155, §§ 1º e 4º, do CP (peça 107)

101. *Conforme sentença da ação penal pública 0030064-60.2019.8.09.0176, organização criminosa, formada, tanto por detentos também da Penitenciária Coronel Odenir Guimarães (em Aparecida de Goiânia/GO), quanto por integrantes externos, operou a explosão de caixas eletrônicos*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

de agências bancárias em Morrinhos, Goianésia, Pontalina e Nova Crixás, todas em Goiás (GO) (peça 107).

Figura 12 - Modus operandi da organização criminosa para furto de caixas eletrônicos



Fonte: Elaboração própria do TCU, com informações da ação penal pública 0030064-60.2019.8.09.0176.

102. *O padrão para execução desses furtos qualificados era sempre o mesmo, composto pelas seguintes etapas:*

102.1. escolha do alvo e planejamento remoto, em que os mandantes, detidos na penitenciária, escolhiam a agência-alvo e repassavam por Whatsapp informações como vídeos e fotos internas da agência, em especial onde estavam localizados os terminais de autoatendimento (caixas eletrônicos), que deveriam ser explodidos;

102.2. apoio logístico local nas cidades das agências, por meio do qual integrantes da organização, compravam os insumos para o delito, como alavancas de ferros, necessárias para arrombar as portas de segurança das agências e fotografar os caixas eletrônicos previamente, de modo a verificar se o explosivo a ser usado seria adequado àquele terminal de autoatendimento;

102.3. deslocamento da equipe executora, composta por pequeno grupo, que se deslocava com veículo até a cidade da agência, alugando uma casa como base;

102.4. arrombamento, quando a equipe executora quebrava a porta de segurança da agência com a alavanca;

102.5. explosão dos caixas eletrônicos, por meio da introdução do artefato explosivo de fabricação caseira e detonação; e

102.6. subtração e fuga, com recolhimento do dinheiro dos caixas e fuga, com posterior incêndio do veículo utilizado.

Facilitação de fuga – art. 351 do CP

103. *Em fevereiro de 2017, o Departamento de Investigações do Narcotráfico da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul (Denarc/PC-RS), em conjunto com Ministério Público estadual (MP-RS), deflagrou a Operação Túnel Santo, na qual foi descoberta a construção de um túnel por uma organização criminosa para a fuga de 1.050 detentos da Cadeia Pública de Porto Alegre (MARTINS, 2017; MP-RS, 2017; STJ, 2022).*

104. *A construção do túnel em questão foi determinada e financiada por lideranças criminosas que estavam na penitenciária, que eram ao mesmo tempo mandatários e beneficiários da ordem criminosa, tendo sido praticado o crime com forte aporte financeiro e de recursos materiais, veículos e bens imóveis, utilizados para a execução da obra (MP-RS, 2017).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

105. *No momento da descoberta do túnel, faltavam cerca de 40 metros para a conclusão do plano de fuga, sendo que, para não despertar a atenção das autoridades, a terra retirada era armazenada dentro dos imóveis. Os 'tatus' (empregados na construção do túnel) eram pagos com valores de mil reais por semana, além de moradia em outra cidade, transporte e alimentação durante a escavação (MP-RS, 2017).*

106. *Por fim, segundo reportagem jornalística à época (MARTINS, 2017), um dos pontos que foram investigados era a possível cobrança de valor para fuga de detentos que pertenciam a outras organizações criminosas.*

Sequestro e tortura – art. 148 do CP e art. 1º da Lei 9.455/1997

107. *Conforme denúncia do Ministério Público do Estado do Mato Grosso (MPMT), que ainda não possui sentença condenatória, em Porto Esperidião/MT, em 2024, duas irmãs foram sequestradas em cativeiro, torturadas e mortas por organização criminosa, sob o suposto pretexto de que uma delas havia feito gesto em redes sociais que fazia alusão a facção criminosa rival.*

108. *Ao lidar com situações específicas que envolvem condutas de seus membros, é comum as organizações criminosas submeterem os 'acusados' a 'tribunal do crime', em que são julgados sob perspectiva da 'ética criminosa'.*

109. *No referido caso, mesmo tendo sido comprovado que as duas irmãs não pertenciam à organização criminosa rival, elas foram 'condenadas', sendo lhes aplicadas um 'salve', punição que consistiu na tortura, com amputação de dedos, corte de cabelo e posterior execução; e tendo sido esses crimes transmitidos por chamada de vídeo em tempo real (live) para o líder da organização criminosa, que supostamente seria detento, embora isso não tenha sido confirmado em investigação (G1 MT, 2024; MPMT, 2024; RODRIGUES, 2024).*

110. *Diante do exposto, os exemplos mencionados mostram o impacto que a 'cadeia de comando' produz na sociedade e no trabalho dos agentes de segurança. A prevenção da comunicação ilícita em unidades prisionais é importante, nesse contexto, para a prevenção da ocorrência de ordens criminosas e a continuidade delitiva.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

AchadoS de auditoria

111. *Os quatro achados apresentados a seguir examinam diferentes níveis do problema descrito nos capítulos anteriores. O primeiro trata da capacidade estratégica do MJSP de traduzir a diretriz nacional de neutralização de lideranças em resultados e iniciativas efetivas e monitoráveis. O segundo examina a existência de padrões nacionais capazes de orientar e avaliar a implementação das barreiras de segurança pelos sistemas penitenciários estaduais. Os dois últimos aprofundam vulnerabilidades operacionais específicas: as limitações do bloqueio de comunicações por dispositivos móveis e a utilização de canais alternativos de comunicação. Embora distintos, esses fatores convergem para um mesmo efeito intermediário: a permanência de canais que possibilitam a continuidade do comando criminoso a partir do cárcere.*

Achado 1: Falhas de governança comprometem o isolamento de lideranças criminosas no sistema prisional

112. *A dimensão de neutralização descrita na visão geral encontra tradução normativa e gerencial em diferentes instrumentos de planejamento e gestão. Para que a diretriz de mapear, monitorar e isolar lideranças criminosas produza resultados verificáveis, deve ser possível acompanhar seu desdobramento desde os objetivos da PNSPDS (Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social) e as ações estratégicas do PNSP (Plano Nacional de Segurança Pública) até as políticas públicas, projetos, indicadores, entregas e recursos mobilizados pelo MJSP.*

Desdobramento dos objetivos da PNSP nos instrumentos de planejamento e gestão

Figura 13: Governança Normativa da Segurança Pública



Fonte: Elaboração Própria pelo TCU

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

113. *A Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), instituída pela Lei 13.675/2018, estabelece o nível mais amplo de direcionamento da atuação estatal em segurança pública, por meio da definição de princípios, diretrizes e objetivos. No que interessa ao sistema prisional, esses objetivos contemplam dimensões distintas e complementares. De um lado, o de ressocialização, a Política prevê a racionalização e a humanização do sistema penitenciário e de outros ambientes de encarceramento, objetivo que se relaciona à adequada execução da pena e à reinserção social (art. 6º, inc. XV, Lei 13.675/2018). De outro, o de neutralização, estabelece como objetivo o fomento de ações permanentes para o combate ao crime organizado e à corrupção (art. 6º, inc. XVII, Lei 13.675/2018). A Lei determina, ainda, que os objetivos da PNSPDS direcionem a formulação do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, no qual devem ser estabelecidas as estratégias, metas, indicadores e ações destinadas ao seu alcance (art. 6º, parágrafo único, da Lei 13.675/2018).*

114. *Essas duas dimensões (ressocialização e neutralização) são concretizadas de forma específica no PNSP 2021-2030. No campo relacionado à ressocialização, o Plano estabelece, para o Grupo 4 – Sistema Prisional, metas relativas à ampliação de vagas, ao aumento da participação de pessoas presas em atividades laborais e ao aumento da participação em atividades educacionais. O próprio Plano associa trabalho e educação à ressocialização e à reinserção social, além de prever, na Ação Estratégica 11, medidas destinadas à humanização do cumprimento da pena, à redução da reincidência e ao desenvolvimento de projetos de ressocialização e reinserção de egressos no mercado de trabalho. (PNSP 2021-2030, pp. 20-21 e 36-37).*

115. *Já a dimensão relacionada à neutralização, que envolve a mitigação da capacidade de atuação criminosa, é operacionalizada no âmbito da Ação Estratégica 5, voltada ao combate ao crime organizado, à corrupção, à oferta de drogas ilícitas e à lavagem de dinheiro. Especificamente em sua alínea 'g', o PNSP trata da neutralização no âmbito prisional, determinando o mapeamento, o monitoramento e o isolamento de lideranças de organizações criminosas em estabelecimentos prisionais de segurança máxima, com a finalidade de desestruturar essas organizações e impossibilitar o cometimento de crimes a partir do ambiente prisional (PNSP 2021-2030, p. 29). Assim, embora a PNSPDS formule os objetivos em nível mais amplo, o PNSP os converte em diretrizes e ações concretas para sua implementação.*

116. *Esse encadeamento decorre do próprio desenho normativo do Plano. O Decreto 10.822/2021 estabelece que o PNSP deve definir ações estratégicas, metas e indicadores destinados à consecução dos objetivos da PNSPDS e organizar ciclos de implementação, monitoramento e avaliação (art. 2º, incisos I e II). As metas constituem resultados a serem alcançados em direção aos objetivos da Política, enquanto as ações estratégicas funcionam como instrumentos para a consecução dessas metas. Por essa razão, cada ação estratégica deve explicitar, no mínimo, o órgão responsável, o prazo de implementação, sua relação com as metas do PNSP e com os objetivos da PNSPDS (art. 3º, incisos I a IV; e art. 4º do Decreto 10.822/2021).*

117. *O PNSP estabelece, contudo, que sua implementação não se encerra na definição das ações estratégicas. Essas ações devem se materializar por meio das políticas públicas e dos projetos estratégicos implementados pelo MJSP. Nesse arranjo, as políticas públicas ocupam posição central, pois constituem o elo entre as ações previstas no PNSP, o Planejamento Estratégico do Ministério e os instrumentos orçamentários necessários à sua execução (PNSP 2021-2030, pp. 48-49). Em outras palavras, a diretriz estabelecida no Plano deve encontrar correspondência nos instrumentos por meio dos quais o Ministério organiza suas intervenções concretas.*

118. *Na vertente do Planejamento Estratégico do MJSP, as políticas se conectam aos objetivos estratégicos do Ministério, às respectivas carteiras de projetos e aos indicadores e metas estratégicos. No caso da Senappen, o Planejamento Estratégico 2024-2027 estabeleceu o Objetivo Estratégico 4 — 'promover uma execução penal justa, que viabilize a reintegração social e a inatividade das*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

lideranças criminosas' —, reunindo, no mesmo objetivo, as duas dimensões anteriormente identificadas na política e no PNSP.

119. *Os projetos estratégicos constituem um dos instrumentos para operacionalizar esse objetivo ministerial. Entre os projetos vinculados ao Objetivo Estratégico 4 encontram-se, por exemplo, a Academia Nacional da Polícia Penal, o Dicionário de Dados do Plano Pena Justa, o projeto Muralhas do Sistema Penitenciário Federal, as Oficinas de Trabalho Prisional e o Sisdepen Indivíduos. Cada projeto possui objetivo próprio e código de Plano Interno destinado a permitir sua vinculação ao planejamento da despesa. Dessa forma, os projetos representam nível mais concreto de implementação das prioridades estabelecidas nos instrumentos superiores.*

120. *Paralelamente, os indicadores e metas estratégicos devem permitir aferir os resultados dos objetivos do Planejamento Estratégico. Para o Objetivo Estratégico 4, foram definidos indicadores relacionados à matrícula de pessoas privadas de liberdade em educação formal, à participação em atividades laborais, ao atendimento de egressos, às alternativas penais e à capacitação de servidores da execução penal, cada qual acompanhado de meta estratégica e finalidade específica. Assim, enquanto os projetos traduzem parte das intervenções a serem executadas, os indicadores constituem instrumentos destinados a mensurar a evolução dos resultados associados ao objetivo estratégico.*

121. *Há, ainda, desdobramento específico na dimensão orçamentária. O PNSP estabelece que as políticas públicas devem estar conectadas aos instrumentos de planejamento e orçamento, de modo que sua implementação seja acompanhável por meio dos programas previstos no PPA, das ações orçamentárias, dos planos orçamentários e, em nível gerencial mais detalhado, dos planos internos. O próprio PNSP ressalta que o Plano Orçamentário possui a finalidade de permitir o acompanhamento físico e financeiro em nível mais detalhado do que aquele possibilitado pela ação orçamentária (PNSP 2021-2030, pp. 48-49).*

122. *Forma-se, portanto, cadeia lógica de desdobramento na qual os objetivos da PNSPDS orientam o PNSP 2021-2030; o Plano estabelece metas e ações estratégicas para o alcance desses objetivos; as ações estratégicas são implementadas por meio das políticas públicas e dos projetos estratégicos do MJSP; e essas políticas se conectam, simultaneamente, ao Planejamento Estratégico, por meio de objetivos, projetos, indicadores e metas, e ao orçamento, por meio de programas, ações, planos orçamentários e planos internos. O desenho previsto pressupõe, assim, que seja possível percorrer essa cadeia nos dois sentidos: identificar como um objetivo da Política se traduz em ações, projetos e recursos e, inversamente, verificar em que medida as intervenções e os recursos executados contribuíram para os resultados e objetivos que lhes deram origem.*

123. *Do exposto, passa-se à análise dos resultados identificados frente à efetiva construção dos mecanismos de governança associados à viabilização da neutralização no âmbito do sistema prisional.*

A vinculação da AE 5, 'g', às metas do PNSP é genérica e não permite mensurar o resultado de neutralização

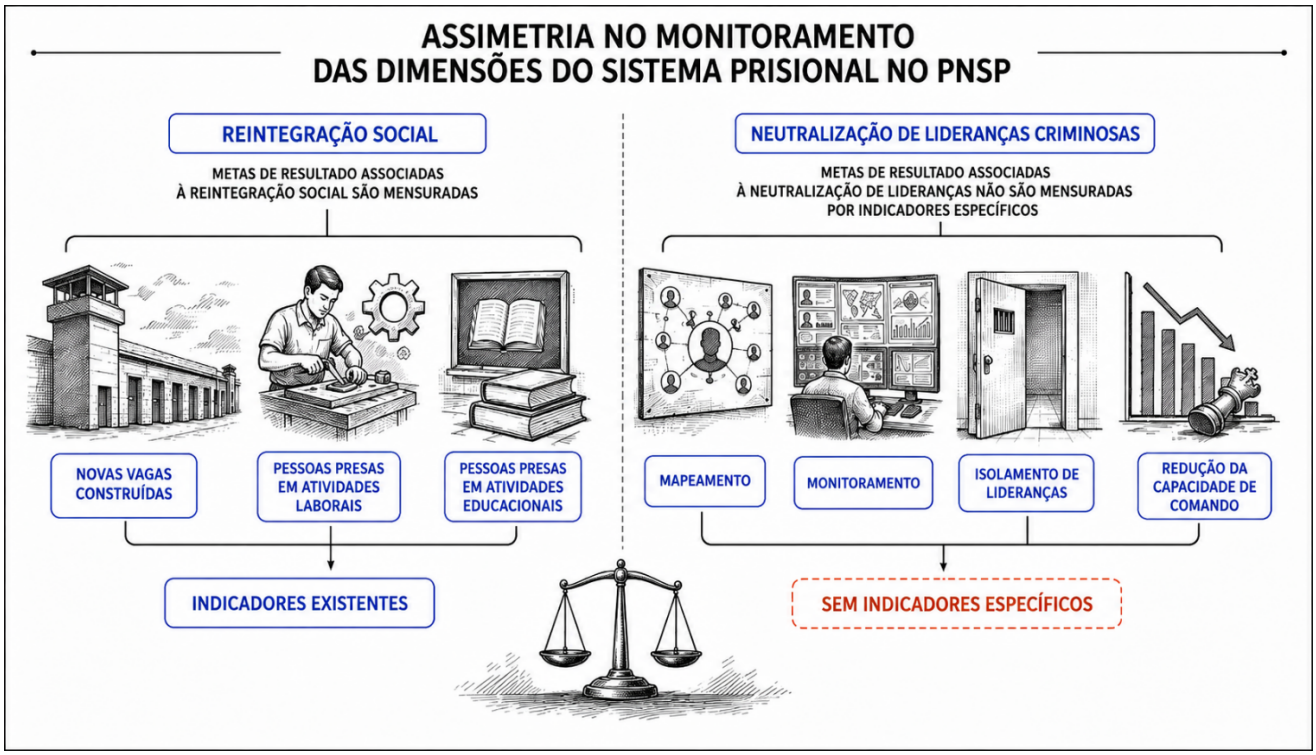
124. *A Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) contempla, no âmbito do sistema prisional, dimensões relacionadas tanto à reintegração social quanto à neutralização da capacidade de atuação criminosa durante o encarceramento. Esse direcionamento é concretizado no PNSP 2021-2030: enquanto a Ação Estratégica 11 contempla medidas relacionadas à humanização, ressocialização e reinserção social, a Ação Estratégica 5, alínea 'g', estabelece como diretriz mapear, monitorar e isolar lideranças de organizações criminosas em estabelecimentos prisionais de segurança máxima, com a finalidade de desestruturar essas organizações e impossibilitar o cometimento de crimes a partir do ambiente prisional. Na ficha da Ação Estratégica 5, o Plano registra formalmente como se essa ação se relacionasse a todas as metas (PNSP 2021-*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

2030, p. 29-30).

125. *Essa vinculação formal, contudo, não se traduz em parâmetro de resultado capaz de mensurar especificamente a finalidade prevista na alínea 'g'. No Grupo 4 – Sistema Prisional, o PNSP estabelece três metas: aumentar o quantitativo de vagas no sistema prisional, ampliar o quantitativo de pessoas presas em atividades laborais e ampliar o quantitativo de pessoas presas em atividades educacionais. As três metas concentram-se em capacidade prisional, trabalho e educação e, embora relevantes para a execução penal, não mensuram o grau de implementação ou os resultados do mapeamento, monitoramento e isolamento de lideranças criminosas, tampouco a redução de sua capacidade de comunicação ou comando a partir do sistema prisional (PNSP 2021-2030, Grupo 4 – Sistema Prisional, p. 82; Ação Estratégica 5, p. 29-30).*

Figura 14: Assimetria no monitoramento das dimensões do sistema prisional no PNSP 2021-2030



Fonte: Elaboração própria do TCU, com informações disponíveis no PNSP 2021-2030.

126. *A deficiência identificada, portanto, não consiste na inexistência formal de relação entre a Ação Estratégica 5 e as metas do Plano, uma vez que o próprio PNSP declara que todas as metas lhe são relacionadas. O problema reside no caráter excessivamente genérico dessa vinculação: nenhuma das metas permite identificar, de forma específica, mensurável e temporalmente verificável, qual resultado se espera alcançar com a implementação da alínea 'g'. Assim, embora o Decreto 10.822/2021 estabeleça que as ações estratégicas são instrumentos destinados à consecução das metas e que cada ação deve explicitar sua relação com elas, a vinculação adotada no PNSP não fornece parâmetro material suficiente para aferir em que medida as intervenções voltadas ao mapeamento, monitoramento e isolamento de lideranças contribuem para o resultado de neutralização pretendido, não se mostra suficiente para materializar, de forma mensurável, a relação entre a ação estratégica e os resultados esperados nos termos das disposições do Decreto 10.822/2021, arts. 3º, caput e inciso III, e 4º, caput e parágrafo único.*

A Política de Fortalecimento do Sistema Penal contempla entregas relacionadas à neutralização, mas seus indicadores não permitem acompanhar adequadamente sua implementação e seus resultados

127. *O desdobramento da AE 5, 'g', pode ser identificado, em nível infra plano, na Política de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

Fortalecimento do Sistema Penal, integrante da Carteira de Políticas Públicas da Senappen. A política tem entre seus objetivos o fortalecimento dos protocolos de segurança e de inteligência penal, o enfrentamento à criminalidade organizada e a atuação integrada, e reconhece como um dos problemas a expansão da influência e da atuação das organizações criminosas, inclusive em razão do contato facilitado intra e extramuros (Carteira de Políticas Públicas do MJSP, p. 151).

128. *Entre as principais entregas previstas na política, encontram-se iniciativas diretamente relacionadas à finalidade da AE 5, 'g', como a promoção do isolamento de lideranças criminosas mediante inclusão no Sistema Penitenciário Federal ou segregação no próprio estabelecimento penal; o apoio aos estados para realização de transferências de lideranças ao sistema federal; a revisão do Manual de Procedimentos; a implementação e o aperfeiçoamento de protocolos de segurança destinados a minimizar a atuação de organizações criminosas; além de ações de inteligência, sistemas de informação, aquisição de equipamentos e formação de profissionais (Carteira de Políticas Públicas do MJSP, pp. 153-154).*

129. *A existência dessas entregas demonstra que a finalidade de neutralização não está ausente da Política de Fortalecimento do Sistema Penal. A questão examinada diz respeito à suficiência dos mecanismos estabelecidos para acompanhar se essas entregas estão sendo implementadas e se, em conjunto, produzem os resultados esperados. Essa avaliação decorre, inicialmente, do art. 4º, inciso III, do Decreto 9.203/2017, que estabelece, como diretriz da governança pública, 'monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas'.*

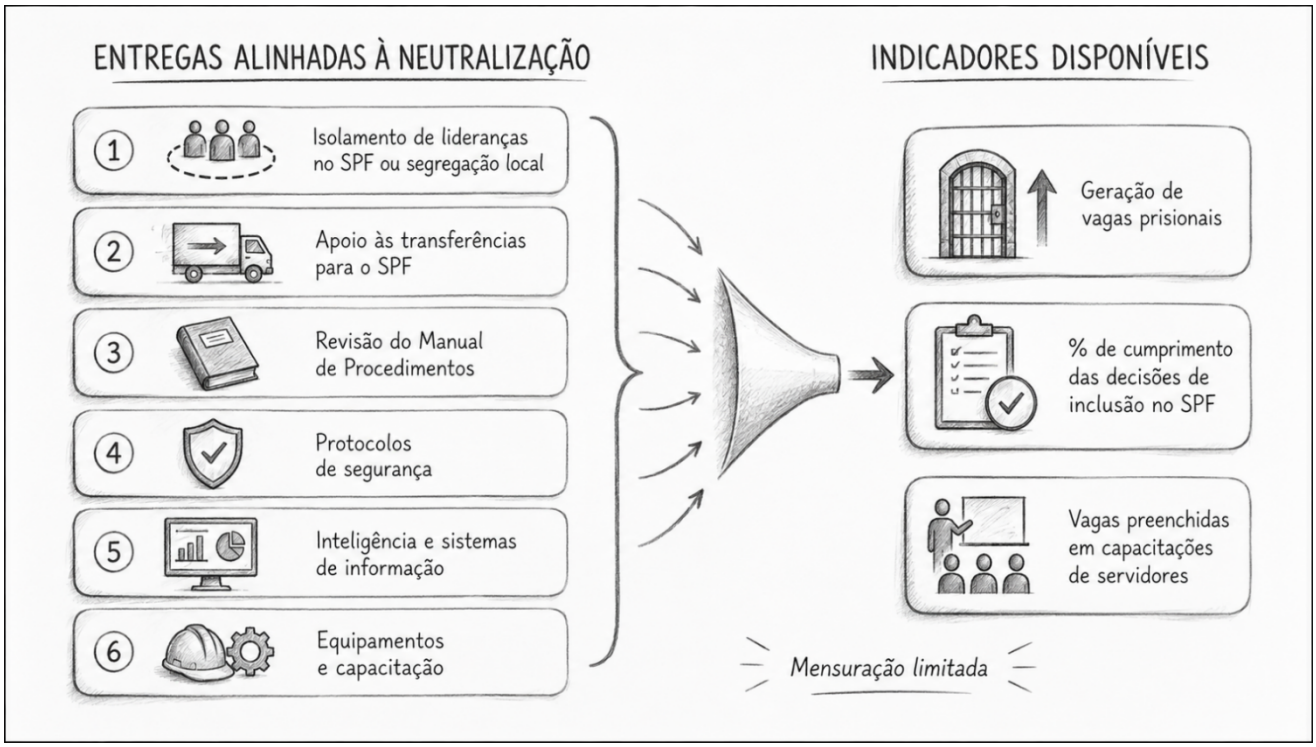
130. *A necessidade de mensuração também decorre da metodologia adotada pelo próprio MJSP para sua Carteira de Políticas Públicas. Segundo o documento que disciplina seu funcionamento, as políticas devem ser submetidas a ciclos semestrais de monitoramento, contendo informações relativas aos indicadores de execução, à avaliação dos resultados e à proposição de medidas corretivas. Para subsidiar a alta gestão, os relatórios de monitoramento devem consolidar informações sobre resultados, entregas, riscos, dificuldades e soluções encontradas durante a implementação. A partir de 2024, os indicadores quantitativos passaram a ser acompanhados no Painel de Indicadores do Ministério (Carteira de Políticas Públicas do MJSP, p. 10).*

131. *Esse desenho é coerente com os parâmetros técnicos adotados pelo TCU no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (2020), para avaliação de políticas públicas. Nesse documento, são itens de verificação aplicáveis para avaliação de Políticas Públicas a existência de: indicadores de desempenho definidos (item 5.6, p. 67); metas de entrega e de resultado da política (item 5.8, p. 68); acompanhamento do desempenho (item 7.7, p. 83); informações de desempenho (item 8.5, p. 96); e de mecanismos para reporte e utilização das avaliações de desempenho (item 9.5, p. 113). Esses elementos, considerados conjuntamente, pressupõem que o sistema de monitoramento seja capaz de acompanhar não apenas a realização de atividades isoladas, mas também a produção das entregas planejadas e sua contribuição para os resultados da política.*

132. *À luz desses critérios que se mostra insuficiente o sistema atualmente estabelecido para acompanhamento dos resultados dos desdobramentos do AE 5, 'g', no âmbito da Política de Fortalecimento do Sistema Penal. Conforme o painel Visão de Indicadores de Políticas Públicas, consultado em 17/8/2026, a política possui apenas três indicadores de acompanhamento: (i) geração de vagas prisionais; (ii) percentual de cumprimento das decisões expedidas pelo juiz para incluir presos no Sistema Penitenciário Federal; e (iii) vagas preenchidas em capacitações disponibilizadas aos servidores de execução penal. Assim, embora a política preveja entregas relacionadas ao isolamento de lideranças, protocolos de segurança, inteligência penitenciária, sistemas de informação, equipamentos e formação de profissionais, o conjunto de indicadores disponível não cobre essas diferentes dimensões de implementação e resultado.*

Figura 15: Entregas e Indicadores da Política de Fortalecimento do Sistema Penitenciário

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.



Fonte: Carteira de Políticas Públicas do MJSP, aprovada pela Resolução CGE/MJSP 26/2024, p. 153-154; dados apresentados no painel Visão de Indicadores de Políticas Públicas[1]

133. *Desses três indicadores, apenas o percentual de cumprimento das decisões de inclusão no Sistema Penitenciário Federal apresenta relação direta identificável com uma entrega vinculada à neutralização. O indicador registra meta de 100% e permite aferir se decisões judiciais de transferência expedidas foram efetivamente cumpridas. Sua informação é relevante, mas responde a uma questão específica de execução: dada uma decisão judicial de inclusão no sistema federal, ela foi cumprida? Não permite responder, entretanto, se o universo prioritário de lideranças foi adequadamente identificado, qual parcela está sendo monitorada, quais intervenções de isolamento foram implementadas, qual sua cobertura ou se as medidas adotadas reduziram a capacidade de comunicação e comando criminoso.*

134. *Há, portanto, um descompasso entre a amplitude das entregas previstas e a cobertura dos mecanismos de mensuração. O problema não reside no fato de a Política possuir apenas três indicadores, pois não existe quantitativo abstrato ou predeterminado de indicadores considerado adequado. A insuficiência decorre de que os indicadores existentes não são suficientes para representar as dimensões relevantes e para permitir acompanhar a cadeia entre entregas e resultados, conforme requerem os referenciais utilizados. Em especial, não permitem aferir a implementação integrada das medidas relacionadas à AE 5, 'g', nem sua contribuição para o resultado de redução da capacidade de atuação das lideranças criminosas a partir do sistema prisional.*

135. *A fragilidade assume maior relevância porque o modelo de gestão através de Carteira de Políticas Públicas, preconizado pelo MJSP, visa contribuir para a 'tomada de decisão baseada em evidências, para a melhoria da qualidade do gasto, para a racionalização do uso de recursos públicos e para a difusão da cultura da transparência' (Carteira de Políticas Públicas do MJSP, p. 9).*

[1] Ministério da Justiça e Segurança Pública, *Visão de Indicadores de Políticas Públicas – Política de Fortalecimento do Sistema Penal*, consulta em 17/8/2026, às 12h48. https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNzgyM2Q1Y2UtOGY4NS00MTA4LTk1YTctMWYxYWNiYmU1MDllIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

136. *A situação observada não significa que cada entrega da Política de Fortalecimento deva possuir, necessariamente, indicador próprio. Os referenciais examinados exigem, contudo, um conjunto suficiente de indicadores, selecionado segundo as dimensões relevantes de desempenho, que permita acompanhar produtos e resultados da intervenção. No caso examinado, essa suficiência não foi demonstrada: entregas materialmente relevantes para a neutralização — como protocolos de segurança, inteligência, sistemas de informação, isolamento e outras medidas destinadas a reduzir a atuação de organizações criminosas — não encontram correspondência em mecanismos capazes de revelar, de forma integrada, seu grau de implementação e os resultados alcançados.*

O Planejamento Estratégico reconhece a inatividade das lideranças como resultado, mas não a mensura

137. *A finalidade de neutralização também foi incorporada expressamente ao Planejamento Estratégico do MJSP 2024-2027. O Objetivo Estratégico 4, sob responsabilidade da Senappen, estabelece como resultado pretendido 'promover uma execução penal justa, que viabilize a reintegração social e a inatividade das lideranças criminosas'. O objetivo estratégico, portanto, reúne expressamente as duas dimensões examinadas nesta auditoria: de um lado, reintegração social; de outro, inatividade das lideranças criminosas.*

138. *O desdobramento em indicadores, contudo, não preserva essa dupla finalidade. Foram identificados cinco indicadores estratégicos associados ao Objetivo Estratégico 4, conforme quadro a seguir.*

Quadro 1 - *Indicadores Estratégicos para o Objetivo Estratégico 4 do Mapa Estratégico do MJSP*

Indicador estratégico	*Finalidade predominante*	*Relação direta com a neutralização*
Percentual de pessoas privadas de liberdade matriculadas em educação formal	*Educação/reintegração social*	*Não*
Percentual de pessoas privadas de liberdade que participam de atividades laborais	*Trabalho/reintegração social*	*Não*
Pessoas atendidas pelos serviços especializados de atenção à pessoa egressa do sistema prisional	*Reinserção/atenção ao egresso*	*Não*
Pessoas em alternativas penais diversas da prisão atendidas pelas centrais integradas	*Alternativas penais*	*Não*
Vagas preenchidas em capacitações disponibilizadas aos servidores de execução penal	*Capacitação institucional*	*Não mensura inatividade de lideranças*

Fonte: Documento Indicadores e Metas Estratégicos 2024-2027, MJSP (peça 126)

139. *Nenhum dos cinco indicadores mensura diretamente a inatividade das lideranças criminosas, a redução de sua capacidade de comunicação ou de comando, o universo de lideranças mapeadas e monitoradas, ou a efetividade das medidas de isolamento. Assim, a dimensão de neutralização está expressamente contida na formulação do Objetivo Estratégico 4, mas não encontra correspondência nos indicadores definidos para mensurar seus resultados.*

140. *A consequência é uma terceira ruptura na cadeia de resultados: mesmo que o Objetivo Estratégico 4 seja formalmente alcançado segundo os indicadores existentes, essa informação não permitiria concluir se sua dimensão relativa à inatividade das lideranças criminosas foi efetivamente atingida.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

Os projetos estratégicos da Senappen contribuem para diferentes dimensões da execução penal, mas não permitem aferir o alcance da AE 5, 'g'

141. *O Objetivo Estratégico 4 do mapa estratégico do MJSP — 'promover uma execução penal justa, que viabilize a reintegração social e a inatividade das lideranças criminosas' —, além dos indicadores estratégicos anteriormente citados, foi desdobrado em cinco projetos estratégicos sob responsabilidade da Senappen: Academia Nacional da Polícia Penal; Dicionário de Dados do Plano Pena Justa; Muralhas do Sistema Penitenciário Federal; Oficinas de Trabalho Prisional; e Sisdepen Indivíduos (Projetos Estratégicos 2024-2027, MJSP, peça 126, p. 7).*

142. *Esses projetos não são homogêneos quanto à sua contribuição para as duas dimensões do Objetivo Estratégico 4. As Oficinas de Trabalho Prisional possuem relação direta com a reintegração social, conforme explicitado em seu próprio objetivo. O Dicionário de Dados do Plano Pena Justa, por sua vez, atua sobre a padronização e a governança dos dados do sistema penal, podendo oferecer infraestrutura informacional útil às diferentes finalidades da política, mas sem relação específica com a AE 5, 'g'. Já três projetos apresentam potencial de contribuição, ainda que em graus distintos, para a dimensão de neutralização: Sisdepen Indivíduos, Academia Nacional da Polícia Penal e Muralhas do Sistema Penitenciário Federal.*

143. *O Sisdepen Indivíduos apresenta potencial mais próximo da dimensão de mapeamento e monitoramento, uma vez que seu objetivo é integrar as bases estaduais de gestão penitenciária em repositório central. A Política de Fortalecimento do Sistema Penal o descreve como instrumento que reúne informações pessoais e criminais dos custodiados. Essa infraestrutura pode, em tese, subsidiar a identificação e o acompanhamento de pessoas privadas de liberdade que sejam lideranças ou possuam vínculos com organizações criminosas, mediante utilização e cruzamento de dados. Contudo, não foi identificado elemento que demonstre que o projeto tenha sido estruturado para essa finalidade, nem que estabeleça produto ou meta relativo à identificação de vínculos com facções ou ao universo de lideranças a ser mapeado e monitorado.*

144. *A Academia Nacional da Polícia Penal também pode contribuir indiretamente para a AE 5, 'g', por meio da capacitação e especialização dos servidores responsáveis pela custódia. A Política de Fortalecimento do Sistema Penal prevê, entre suas entregas, formação e atualização de profissionais de inteligência e desenvolvimento de capacidades relacionadas à segurança penitenciária. Contudo, não há vínculo formal entre essas entregas e o projeto estratégico Academia Nacional da Polícia Penal, tampouco meta que permita aferir em que medida as capacitações realizadas aumentam a capacidade de mapear, monitorar ou neutralizar lideranças criminosas.*

145. *O projeto Muralhas do Sistema Penitenciário Federal, por sua vez, possui relação material com a segurança das unidades federais, tendo como objetivo a construção de muralhas para aprimoramento e reforço da segurança perimetral das penitenciárias federais. Como o Sistema Penitenciário Federal constitui um dos instrumentos utilizados para isolamento de lideranças criminosas, o reforço de suas barreiras físicas pode contribuir para as condições necessárias à segregação dessas lideranças. Trata-se, entretanto, de contribuição indireta: o projeto mensura a execução de obras de segurança perimetral, não a efetividade do isolamento, a interrupção da comunicação com o meio externo ou a redução da capacidade de comando das pessoas custodiadas.*

146. *Importa ressaltar que esses projetos não estão desprovidos de acompanhamento. O painel Visão de Projetos do MJSP demonstra monitoramento estruturado de sua execução, por meio dos percentuais previsto e concluído e da classificação da situação de cada projeto. Na consulta apresentada pela equipe, os cinco projetos da Senappen registravam, conjuntamente, 82,69% de execução prevista e 51,52% concluída, correspondentes a 62,31% da execução esperada até aquele momento. Dos cinco projetos, quatro estavam classificados como atrasados e um como satisfatório (Painel Visão de Projetos do MJSP, acessado em 24/8/2026 – peça 128).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

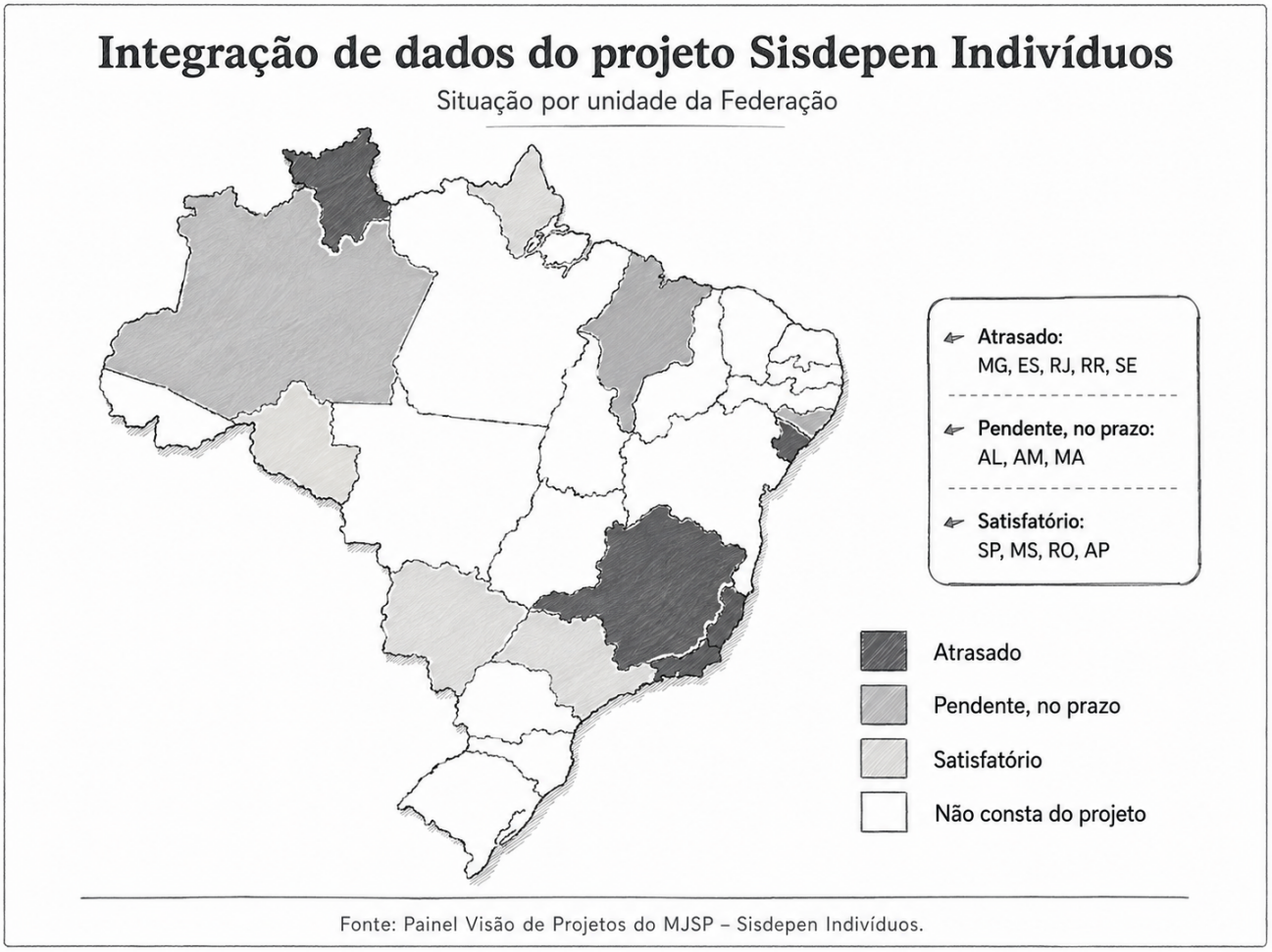
Quadro 2 - *Monitoramento dos Projetos Estratégicos para Alcance do Objetivo Estratégico 4*

Projeto estratégico	*Previsto*	*Concluído*	*Situação*	*Relação com a AE 5, 'g'*
Muralhas do Sistema Penitenciário Federal	*44,51%*	*19,17%*	*Atrasado*	*Potencial contribuição indireta ao isolamento e à segurança do SPF*
Oficinas de Trabalho Prisional	*93,70%*	*77,74%*	*Satisfatório*	*Relacionado diretamente à reintegração social*
Sisdepen Indivíduos	*64,39%*	*46,25%*	*Atrasado*	*Potencial suporte ao mapeamento e monitoramento por integração de dados*
Academia Nacional da Polícia Penal	*92,64%*	*41,43%*	*Atrasado*	*Potencial contribuição indireta por capacitação*
Dicionário de Dados do Plano Pena Justa	*32,49%*	*14,69%*	*Atrasado*	*Suporte transversal à padronização e governança dos dados*

Fonte: elaboração própria do TCU, com base no Planejamento Estratégico MJSP 2024-2027 – Projetos Estratégicos, p. 7, e no Painel Visão de Projetos do MJSP, capturas apresentadas pela equipe.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

Figura 16: Grau de Implementação do Projeto Sisdepen



Fonte: Painel Visão de Projetos do MJSP – Acompanhamento do Projeto Sisdepen Indivíduos.

147. *Os dados demonstram, portanto, que existe capacidade de acompanhar o grau de execução física dos projetos. Essa informação é relevante para a gestão, mas não resolve o problema identificado neste achado. Saber que determinado percentual do Sisdepen Indivíduos, da Academia ou das Muralhas foi concluído permite acompanhar produtos e etapas, mas não permite inferir em que medida a 'inatividade das lideranças criminosas', prevista no próprio Objetivo Estratégico 4, está sendo alcançada. Não foi verificado nenhum desdobramento dos atrasos sob o processo de acompanhamento da Política Pública. Mesmo eventual conclusão de 100% desses projetos não demonstraria, por si só, quantas lideranças foram mapeadas, quantas foram efetivamente monitoradas, quais medidas de isolamento foram aplicadas ou se houve redução de sua capacidade de comunicação e comando.*

<u>As iniciativas mais diretamente relacionadas à AE 5, 'g', não estão integradas à carteira de projetos estratégicos e às metas de resultado</u>

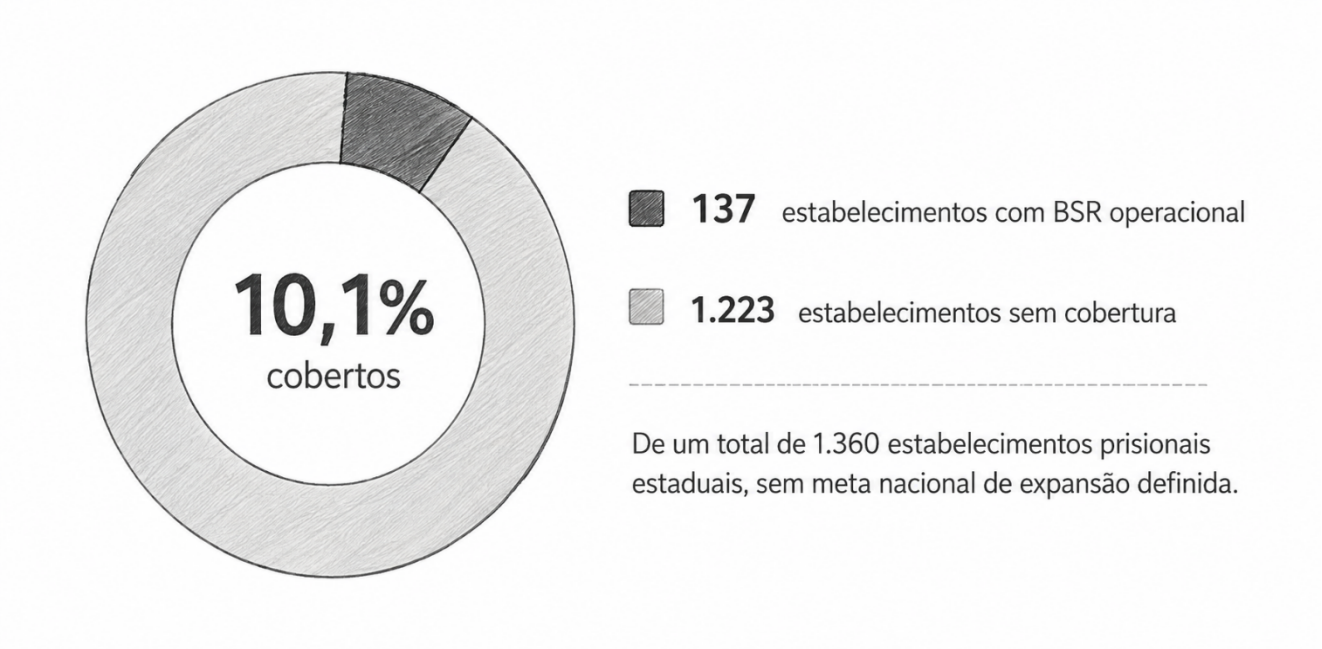
148. *Além dos cinco projetos estratégicos formalmente vinculados ao Objetivo Estratégico 4, a Senappen apresentou à auditoria outras iniciativas que, por sua natureza, guardam relação mais direta com os componentes materiais da AE 5, 'g'. Entre elas estão o Projeto Padrão Segurança Máxima, as Operações Mute e Modo Avião, o Mapa de Organizações Criminosas, a Rede Nacional de Inteligência Penitenciária – Renipen e outras ações de inteligência penitenciária.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

149. *Materialmente, essas iniciativas se aproximam de diferentes componentes da AE 5, 'g': o Mapa de Organizações Criminosas e as atividades da Renipen se relacionam à dimensão de conhecimento e inteligência necessária ao mapeamento e monitoramento; o Projeto Padrão Segurança Máxima se aproxima das condições de segurança necessárias ao isolamento; e as Operações Mute e Modo Avião atuam sobre a comunicação ilícita, um dos mecanismos pelos quais lideranças custodiadas podem preservar sua capacidade de comando. Essa aproximação, entretanto, decorre da natureza das iniciativas e das informações apresentadas pela Senappen, não havendo instrumento de planejamento que formalize a contribuição específica de cada iniciativa para a AE 5, 'g', com produtos, responsáveis, metas e resultados esperados.*

150. *A título de exemplo, no Despacho 3137/2026/DPPF/SENAPPEN (peça 109, p. 9), informou-se que, em 31 de dezembro de 2025, 137 dos 1.360 estabelecimentos prisionais estaduais possuíam bloqueadores de sinal instalados e operacionais, ou seja, 10,1% do total das unidades prisionais estaduais. Não foi apresentada meta nacional de expansão, critério de priorização ou parâmetro que permitisse avaliar a suficiência dessa cobertura em relação aos riscos das unidades prisionais.*

Figura 17 - Cobertura nacional de bloqueadores de sinal (BSR)



Fonte: Elaborado com base no Despacho nº 3137/2026/DIPEN/SENAPPEN (peça 109, p.8)

151. *A ausência de meta, critério de priorização e diagnóstico territorial impede avaliar se a cobertura existente está direcionada às unidades de maior risco e subsidiar decisões sobre eventual expansão, substituição ou adoção de outras soluções tecnológicas.*

152. *A desconexão torna-se ainda mais relevante porque nenhuma dessas iniciativas consta do rol dos cinco projetos estratégicos formalmente vinculados ao Objetivo Estratégico 4 no documento Projetos Estratégicos – Planejamento Estratégico 2024-2027. Assim, as iniciativas que materialmente mais se aproximam do mapeamento, monitoramento, isolamento e prevenção da comunicação ilícita não são aquelas cujo avanço é consolidado no painel de projetos estratégicos da Senappen. Inversamente, os cinco projetos formalmente acompanhados possuem mecanismos de acompanhamento de execução, mas não foram estruturados, em seus objetivos, para mensurar diretamente o resultado de neutralização.*

153. *Também não foram apresentados, para o Projeto Padrão Segurança Máxima, Operações Mute e Modo Avião, Mapa de Organizações Criminosas, Renipen e demais ações de inteligência,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

mecanismos consolidados de mensuração que estabeleçam linha de base, universo prioritário, cobertura territorial esperada ou metas de resultado relacionadas à neutralização. Quanto às ações estaduais, por exemplo, a Senappen informou estratégia estruturada no Projeto Padrão Segurança Máxima e nas Operações Mute e Modo Avião, mas não apresentou diagnóstico individualizado por estado ou documentação padronizada que demonstrasse abrangência territorial, recursos empregados, unidades beneficiadas, entregas realizadas e resultados obtidos (peça 109).

154. *Tem-se, desse modo, lacuna que não decorre da ausência de iniciativas nem da inexistência de acompanhamento de projetos. O problema está na ausência de cadeia formal de resultados que conecte os projetos e iniciativas existentes à AE 5, 'g'. Os instrumentos permitem saber que projetos estão sendo executados e que operações e ações de inteligência estão sendo realizadas, mas não permitem agregar esses esforços de modo a responder se, em conjunto, estão produzindo o resultado de neutralização previsto no PNSP.*

A dimensão orçamentária tampouco permite reconstruir os recursos aplicados à função de neutralização

155. *No âmbito orçamentário, a dificuldade se repete. O PNSP estabelece que as políticas públicas constituam o elo entre suas ações estratégicas, o Planejamento Estratégico e o orçamento, prevendo que, sob a perspectiva orçamentária, sejam acompanhadas por meio de programas, ações e planos orçamentários (PNSP 2021-2030, pp. 48-49). Essa estrutura deveria permitir que as prioridades estratégicas encontrassem correspondência nos instrumentos de financiamento e, em sentido inverso, que os recursos executados pudessem ser relacionados às entregas e aos resultados produzidos.*

156. *Contudo, no PPA 2024-2027, o bloco penitenciário sob responsabilidade da Senappen/Funpen encontra-se vinculado ao Programa 5116 – Segurança Pública com Cidadania, especificamente ao Objetivo 0003, direcionado à estruturação de políticas penais para reintegração social de pessoas privadas de liberdade, egressas e submetidas a medidas alternativas. O Indicador 8767 associado ao objetivo reúne cinco dimensões — educação formal, atividades complementares, trabalho, alternativas penais e atenção ao egresso —, sem componente específico de segurança interna, isolamento de lideranças ou prevenção da comunicação ilícita.*

157. *A classificação orçamentária examinada também não identificou ação específica destinada à AE 5, 'g'. Entre os instrumentos com maior proximidade temática encontram-se a Ação 21BP – Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária, o PO 0002, associado aos sistemas de informações penais e às ações de inteligência penitenciária, e o PO 0004, relacionado à segurança penitenciária. Contudo, a abrangência dessas classificações não permite individualizar qual parcela dos recursos financia especificamente o mapeamento e monitoramento de lideranças, o isolamento, a prevenção da comunicação ilícita ou cada uma das iniciativas anteriormente descritas.*

158. *Essa limitação foi confirmada nas diligências realizadas. Em resposta ao Ofício 2.279/2026/GABSEC/SENAPPEN/MJ (peça 108) e ao Despacho 3.137/2026/DIPEN/SENAPPEN (peça 109), a Senappen associou as atividades da Dipen à Ação 21BP e ao PO 0002, mas não apresentou ação orçamentária, plano orçamentário, plano interno ou instrumento equivalente capaz de individualizar os recursos, produtos e resultados especificamente atribuíveis à AE 5, 'g'.*

159. *A inexistência dessa rastreabilidade impede, inclusive, que os dados agregados de execução financeira sejam adequadamente interpretados sob a ótica da finalidade examinada. Em 2025, a Ação 21BP registrou R$ 103,21 milhões pagos de R$ 314,90 milhões autorizados, correspondentes a 32,8%, e, nas despesas de investimento, a conversão financeira foi de 18,6%, com R$ 145,9 milhões acumulados em Restos a Pagar Não Processados. Já a Ação 00R3 transferiu R$ 432,34 milhões aos entes federativos.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

160. *Esses percentuais, por si sós, não autorizam concluir pela ineficiência ou insuficiência da execução orçamentária relacionada à neutralização, porque não é possível identificar qual parcela dos valores se destina efetivamente a essa finalidade. Consequentemente, ficam prejudicadas tanto a análise de eficiência, pela impossibilidade de confrontar os recursos consumidos com os produtos especificamente produzidos para a AE 5, 'g', quanto a análise de eficácia, pois não há resultado mensurável a ser confrontado com as metas da diretriz.*

As lacunas se acumulam ao longo de toda a cadeia de resultados

161. *A análise conjunta demonstra que a deficiência não se localiza em um único instrumento. No PNSP, existe a diretriz de neutralização, mas não meta específica que permita aferir seu resultado. Na Política de Fortalecimento do Sistema Penal, há entregas diretamente relacionadas à segurança, inteligência e isolamento, mas seus mecanismos de mensuração não permitem acompanhar o conjunto dessas entregas sob a ótica da AE 5, 'g'. No Planejamento Estratégico, a 'inatividade das lideranças criminosas' é expressamente incorporada ao Objetivo Estratégico 4, mas nenhum de seus cinco indicadores estratégicos mensura essa finalidade. Nos projetos estratégicos, há projetos formalmente definidos e acompanhados, alguns com potencial de contribuição direta ou indireta, mas sem metas que permitam relacionar sua execução ao resultado de neutralização. Por outro lado, as iniciativas apresentadas pela Senappen como diretamente relacionadas à neutralização não integram a carteira formal dos cinco projetos estratégicos e não foram acompanhadas de metas consolidadas de resultado. Finalmente, na dimensão orçamentária, não é possível individualizar os recursos especificamente destinados a essas intervenções.*

162. *Essa constatação é particularmente relevante porque o problema não seria resolvido apenas pela conclusão dos projetos em andamento. Mesmo que os cinco projetos estratégicos alcançassem 100% de execução e todas as iniciativas operacionais fossem integralmente realizadas, os instrumentos atuais ainda não permitiriam responder, de forma objetiva, se o universo relevante de lideranças foi identificado, se elas estão efetivamente monitoradas, se as medidas de isolamento alcançaram o público prioritário e se sua capacidade de comunicação e comando foi reduzida.*

163. *A deficiência constatada é, portanto, mais ampla do que a simples ausência de indicadores. Há políticas, projetos, operações, estruturas de inteligência e recursos relacionados à finalidade, mas não há cadeia de resultados suficientemente estruturada para demonstrar como esses elementos, considerados em conjunto, implementam a AE 5, 'g', e produzem o resultado de inatividade das lideranças criminosas.*

As deliberações anteriores do TCU não são suficientes para corrigir a lacuna específica identificada na AE 5, 'g'

164. *A deficiência identificada nesta fiscalização guarda relação direta com questão anteriormente examinada pelo Tribunal no Acórdão 2.477/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, decorrente de auditoria operacional realizada para avaliar os resultados do primeiro ciclo de implementação da Ação Estratégica 6 (AE 6) do PNSP 2021-2030. Naquela fiscalização, constatou-se que as metas e os indicadores de efetividade associados à AE 6 não possuíam relação adequada com seu objetivo e que inexistiam indicadores que permitissem avaliar sua eficácia, eficiência e economicidade.*

165. *Diante dessa constatação, o Tribunal determinou ao MJSP que fixasse linha de base, metas e indicadores para a AE 6 capazes de permitir a avaliação dos objetivos da ação estratégica (subitem 9.1.3). Complementarmente, reconhecendo que a deficiência poderia não se restringir à AE 6, recomendou ao Ministério que revisasse o PNSP 2021-2030 e avaliasse se as demais ações estratégicas possuíam linha de base, metas e indicadores capazes de avaliar a efetividade, eficácia, eficiência e economicidade da implementação de cada ação estratégica (subitem 9.2.1).*

166. *O monitoramento dessas deliberações demonstra que o problema ainda não se encontra*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

integralmente solucionado. No TC 027.170/2024-1, o Acórdão 1.976/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, considerou como não cumpridos o subitem 9.1.3, especificamente relacionado à AE 6, enquanto a recomendação geral do subitem 9.2.1, aplicável às demais ações estratégicas do PNSP, permanece em implementação. Segundo a análise de monitoramento, embora tenham sido identificadas medidas em andamento, ainda não houve consolidação definitiva dos produtos, metas ou indicadores necessários ao atendimento integral das deliberações.

167. *A fiscalização ora realizada aprofunda, para a AE 5, alínea 'g', precisamente a questão que o subitem 9.2.1 tratou em caráter geral. Diferentemente daquela auditoria, cujo exame específico incidiu sobre a AE 6, o presente trabalho analisou os instrumentos por meio dos quais a diretriz de mapear, monitorar e isolar lideranças criminosas deveria ser operacionalizada e identificou, concretamente, que a vinculação genérica da AE 5 às metas do PNSP não fornece parâmetro específico para aferir o resultado de neutralização; que a Política de Fortalecimento do Sistema Penal possui entregas relacionadas à finalidade, mas indicadores insuficientes para mensurá-las; que o Objetivo Estratégico 4 incorpora expressamente a 'inatividade das lideranças criminosas', mas nenhum de seus indicadores mede essa dimensão; e que projetos, iniciativas e recursos não se encontram integrados em cadeia capaz de demonstrar os resultados da ação estratégica.*

168. *Há, inclusive, providência decorrente do próprio Acórdão 2.477/2024 relacionada ao componente de mapeamento de organizações criminosas. Por meio do subitem 9.2.8.2, o Tribunal recomendou que fossem incluídos e integrados ao Sinesp dados e informações relativos às organizações criminosas. No monitoramento, a medida foi considerada implementada porque o Sinesp PPE dispõe de tabela que permite vincular envolvidos a organizações criminosas mapeadas pelos órgãos de segurança pública e o Sinesp Integração permite aos entes federativos informar a existência dessa vinculação. A própria análise, entretanto, registrou a ocorrência de subnotificação dessas informações. Essa providência representa avanço na infraestrutura informacional útil ao mapeamento de lideranças, mas não substitui mecanismos destinados a identificar o universo prioritário, acompanhar as intervenções de monitoramento e isolamento e aferir se houve redução da capacidade de comunicação ou comando dessas lideranças.*

169. *A existência da recomendação geral do subitem 9.2.1, portanto, não afasta a necessidade de tratamento específico da situação identificada nesta auditoria. Primeiro, porque se trata de recomendação, de natureza colaborativa, cuja implementação permanece em curso. Segundo, porque a fiscalização atual produziu diagnóstico específico sobre ação estratégica determinada e demonstrou, nas diferentes camadas de sua operacionalização, quais elementos impedem atualmente a aferição de seus resultados. Terceiro, porque a deficiência não se limita à ausência abstrata de indicadores no PNSP: alcança também o desdobramento da diretriz na Política de Fortalecimento do Sistema Penal, no Planejamento Estratégico, nos projetos e iniciativas da Senappen e na respectiva rastreabilidade físico-financeira.*

170. *Essas limitações também se inserem em fragilidade mais ampla da governança, do monitoramento e da avaliação do PNSP examinada posteriormente pelo Tribunal no Acórdão 1.794/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira. Naquela deliberação, foram determinadas, entre outras medidas, a revisão das metas do PNSP deficientemente formuladas, a apresentação da avaliação anual dos resultados de 2025, e a demonstração de como os resultados do monitoramento e da avaliação da Carteira de Políticas Públicas fundamentam alterações de prioridades, programas, ações, projetos, entregas e estratégias de intervenção, além de recomendação destinada a aprimorar a articulação entre as instâncias de governança do Plano.*

171. *As providências estabelecidas nos Acórdãos 2.477/2024 e 1.794/2026 são, portanto, convergentes e relevantes, mas não suficientes para assegurar, por si sós, a correção da situação específica ora demonstrada. O primeiro reconheceu, em caráter geral, a necessidade de avaliar a existência de linhas de base, metas e indicadores nas demais ações estratégicas; o segundo buscou*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

aprimorar os mecanismos globais de avaliação e governança do PNSP. Nenhum deles, contudo, estabeleceu medida específica destinada a assegurar que a AE 5, 'g', seja vinculada a resultado mensurável e desdobrada, ao longo dos diferentes instrumentos de planejamento e gestão, de modo a permitir acompanhar sua implementação e aferir a efetiva neutralização das lideranças criminosas.

172. *Sem esse tratamento específico, mesmo a implementação integral das deliberações anteriores pode não permitir responder às questões evidenciadas neste achado: qual resultado mensurável deve ser produzido pela AE 5, 'g'; quais políticas, projetos e iniciativas contribuem para esse resultado; quais produtos e públicos são alcançados; quais recursos são empregados; e em que medida essas intervenções reduzem a capacidade das lideranças de se comunicar e comandar atividades criminosas a partir do ambiente prisional. A presente fiscalização, portanto, não reitera as deliberações anteriores, mas parte delas e do diagnóstico específico agora produzido para suprir lacuna ainda existente no desdobramento da AE 5, 'g'.*

Descumprimento legislativo

173. *Deve-se notar que a situação identificada contrasta com a Lei 13.675/2018, que estabelece, entre os objetivos da PNSPDS, o fomento de ações permanentes de combate ao crime organizado e a instituição de mecanismos de monitoramento e avaliação das ações implementadas (art. 6º, incisos XVII e XVIII). O parágrafo único do mesmo artigo determina que os objetivos da Política direcionem a formulação do PNSP, documento que deve estabelecer estratégias, metas, indicadores e ações para seu alcance.*

174. *Também diverge do desenho estabelecido pelo Decreto 10.822/2021, segundo o qual o PNSP deve definir ações estratégicas, metas e indicadores para consecução dos objetivos da PNSPDS e estruturar ciclos de implementação, monitoramento e avaliação (art. 2º, incisos I e II), ao passo que cada ação estratégica deve explicitar sua relação com as metas do Plano e com os objetivos da Política (art. 3º, incisos III e IV).*

175. *A situação tampouco se harmoniza com o art. 4º, incisos III e X, do Decreto 9.203/2017, que estabelece como diretrizes de governança pública monitorar o desempenho e avaliar a concepção, implementação e resultados das políticas e ações prioritárias, bem como definir formalmente funções, competências e responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais envolvidos. No caso examinado, existem diferentes estruturas e intervenções relacionadas à neutralização, mas os instrumentos de gestão não permitem agregá-las em cadeia capaz de demonstrar sua implementação e seus resultados.*

Efeitos das falhas de desdobramento

176. *Em síntese, a auditoria não identificou ausência de atuação estatal voltada à neutralização de lideranças criminosas. Há projetos estratégicos formalmente acompanhados, entregas previstas na Política de Fortalecimento do Sistema Penal e iniciativas operacionais concretas relacionadas ao tema. A deficiência reside na ausência de integração entre esses elementos: não há estrutura de resultados e rastreabilidade suficientemente desenvolvida para demonstrar como projetos, iniciativas e recursos contribuem, individualmente e em conjunto, para o cumprimento da AE 5, 'g', e para a efetiva inatividade das lideranças criminosas no sistema prisional.*

177. *Do exposto, faz-se necessário determinar às instâncias do MJSP que:*

177.1. no âmbito do processo de revisão do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, especifique metas de resultado necessárias e suficientes para as quais se espere contribuição da Ação Estratégica 5, alínea 'g', apta a permitir a mensuração da finalidade de neutralização de lideranças criminosas no sistema prisional, observando os atributos de especificidade, mensurabilidade, alcançabilidade, relevância e prazo determinado, em atendimento aos arts. 3º, caput e inciso III, e 4º, caput e parágrafo único, do Decreto 10.822/2021.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

177.2. em atendimento ao art. 6º, inciso XVIII e parágrafo único, da Lei 13.675/2018; ao art. 4º, incisos III e X, do Decreto 9.203/2017; e às competências de gestão, revisão e monitoramento das políticas, objetivos, projetos, indicadores e metas atribuídas ao CGE/MJSP pela Portaria MJSP 2/2022, revise os instrumentos de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação relacionados à Política de Fortalecimento do Sistema Penal e ao Objetivo Estratégico 4 do Planejamento Estratégico do MJSP, de modo a: i) estabelecer conjunto suficiente de indicadores de implementação, produto e resultado que permita acompanhar as entregas relacionadas à Ação Estratégica 5, alínea 'g', e aferir sua contribuição para a inatividade das lideranças criminosas; ii) explicitar a vinculação entre a Ação Estratégica 5, alínea 'g', e os projetos, iniciativas e demais intervenções efetivamente utilizados para sua implementação, de modo que seja possível acompanhar sua execução, abrangência e resultados; e iii) assegurar que os mecanismos de mensuração associados ao Objetivo Estratégico 4 contemplem a dimensão de 'inatividade das lideranças criminosas' expressamente prevista nesse objetivo;

177.3. estabeleça mecanismo de rastreabilidade físico-financeira que permita identificar, em nível suficiente para fins de monitoramento e avaliação, os recursos orçamentários e financeiros destinados aos projetos, iniciativas e entregas relacionados à Ação Estratégica 5, alínea 'g', e relacioná-los aos respectivos produtos e resultados, em atendimento ao art. 6º, inciso XVIII, da Lei 13.675/2018 e ao art. 4º, inciso III, do Decreto 9.203/2017, observada a sistemática de integração entre políticas públicas, planejamento estratégico e orçamento estabelecida no PNSP 2021-2030 (pp. 48-49).

178. *Por fim, autorizar que o monitoramento das determinações constantes dos itens acima seja realizado no âmbito do TC 015.790/2026-6, nos termos do art. 17, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020 e do art. 4º, § 3º, da Portaria-Segecex 9/2020.*

Achado 2: Falta de protocolo nacional de segurança penitenciária contribui para a manutenção de vulnerabilidades nos sistemas penitenciários

179. *A prevenção da comunicação ilícita entre pessoas privadas de liberdade e integrantes de organizações criminosas em liberdade constitui um dos principais desafios da política penitenciária brasileira. A permanência desses canais de comunicação permite que lideranças criminosas continuem exercendo comando sobre suas organizações durante o cumprimento da pena, viabilizando o planejamento e a execução de homicídios, tráfico de drogas, extorsões, roubos, lavagem de dinheiro e outras atividades ilícitas.*

180. *Nesse sentido, e conforme exposto na visão geral, a segurança penitenciária depende da operação articulada de diferentes barreiras de prevenção, detecção e resposta. Este achado não reexamina individualmente essas barreiras, mas avalia a condição institucional necessária para que sejam implementadas de forma minimamente satisfatória no país: a existência de referencial nacional que consolide princípios, requisitos desejáveis, procedimentos críticos e parâmetros de acompanhamento da segurança penitenciária.*

181. *Há que se notar que a responsabilidade pela administração dos estabelecimentos penais é exercida pelos estados, no âmbito da autonomia administrativa e operacional. Essa descentralização, entretanto, não afasta o papel da União de coordenar a Política Penal Nacional por meio da definição de referenciais técnicos, princípios, requisitos e instrumentos de indução capazes de promover maior segurança penitenciária, respeitadas as especificidades locais.*

182. *Nesse contexto, compete à Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) produzir diretrizes técnicas, promover a capacitação de policiais penais, prestar apoio técnico e financeiro aos estados e orientar a aplicação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen). Essas atribuições encontram respaldo no art. 34 do Anexo I do Decreto 11.348/2023, que confere à Diretoria de Políticas Penitenciárias a competência para planejar, coordenar, dirigir, controlar e*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

avaliar as atividades relativas à implantação e à gestão dos serviços penitenciários (inciso I), bem como elaborar e promover modelos de gestão relacionados à implementação da política penitenciária e realizar a difusão de metodologias, padronizações e diretrizes nacionais para os serviços instituídos (inciso VI).

183. *Sob a perspectiva da governança pública, o Decreto 9.203/2017 estabelece que a governança compreende o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. No âmbito da Política Penal Nacional, essas funções materializam-se na definição de referenciais técnicos, na coordenação dos sistemas penitenciários, no acompanhamento da implementação das diretrizes nacionais e na indução de melhorias contínuas pelos entes federativos.*

184. *Para exercer essas competências, a Senappen acumulou amplo patrimônio técnico sobre segurança penitenciária, composto por procedimentos do Sistema Penitenciário Federal, manuais, notas técnicas, diretrizes arquitetônicas, especificações de equipamentos, resoluções do CNPCP, referenciais de capacitação, experiências das administrações estaduais, operações nacionais e atividades de inteligência. As evidências indicam, portanto, que a lacuna examinada não decorre de ausência de conhecimento técnico, mas de sua fragmentação em diferentes instrumentos e da inexistência de consolidação nacional apta a orientar, de maneira sistemática, a implementação e a avaliação das principais barreiras de segurança nos sistemas estaduais.*

Os referenciais técnicos existentes e a ausência de um protocolo nacional de segurança penitenciária

185. *Conforme Despacho 3137/2026/DIPEN/SENAPPEN (peça 109, p. 11), a Senappen dispõe de conjunto de referenciais técnicos relacionados à segurança penitenciária, abrangendo manuais, notas técnicas, diretrizes de arquitetura prisional, especificações para equipamentos de inspeção, resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), a Matriz Curricular Nacional para Formação de Policiais Penais, ações de capacitação desenvolvidas pela Escola Nacional de Serviços Penais (ESPEN) e os Procedimentos Operacionais Padrão (POP) adotados no Sistema Penitenciário Federal. Esse conjunto evidencia a existência de conhecimento técnico acumulado sobre prevenção da comunicação ilícita, controle de acesso, inspeção, monitoramento, inteligência e capacitação de policiais penais, não tendo a auditoria identificado deficiência relevante na produção desses referenciais.*

186. *As evidências também demonstram que a própria Senappen reconheceu a necessidade de estabelecer parâmetros nacionais para as rotinas de segurança penitenciária. Em 2020, foi instituído Grupo de Trabalho com a finalidade de analisar a proposta de elaboração do Manual de Procedimentos e Rotinas Penitenciárias para o Sistema Prisional Brasileiro, concebido como instrumento orientador destinado a estabelecer metodologia de base nacional, alinhar procedimentos operacionais mínimos e promover a padronização das atividades essenciais dos estabelecimentos penais, respeitadas as especificidades dos sistemas estaduais (Nota Técnica 9/2021/ESPEN/DEPEN/MJ). A iniciativa foi posteriormente consolidada em proposta técnica elaborada pela Diretoria de Políticas Penitenciárias, que reafirma a necessidade de protocolos nacionais para as rotinas e procedimentos operacionais do sistema prisional brasileiro (Nota Técnica 5/2024/DIRPP/SENAPPEN/MJ) (peças 111 e 112).*

187. *A relevância dessa iniciativa foi posteriormente reafirmada no planejamento estratégico da própria Senappen. A Política de Fortalecimento do Sistema Penal, aprovada pela Resolução CGE 26/2024, estabelece entre seus resultados estratégicos a implementação e o aperfeiçoamento dos protocolos de segurança nos estabelecimentos penais, com vistas a minimizar a atuação das organizações criminosas e manter as unidades em regular funcionamento. Entre as entregas previstas consta a publicação da revisão do Manual de Procedimentos, destinada justamente à implementação e ao aperfeiçoamento desses protocolos. No mesmo sentido, a Revisão da Carteira de Políticas Públicas*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

2023 contempla a revisão desse Manual como ação estratégica da Política Penal Nacional, evidenciando que a própria Administração reconhece a necessidade de consolidar diretrizes nacionais para a segurança penitenciária (peça 127).

188. *Esse direcionamento encontra respaldo nas competências atribuídas à Senappen pelo art. 34 do Anexo I do Decreto 11.348/2023, que estabelece competir à Diretoria de Políticas Penitenciárias planejar, coordenar, dirigir, controlar e avaliar as atividades relativas à implantação e à gestão dos serviços penitenciários, colaborando técnica e financeiramente com os entes federativos (inciso I), bem como elaborar e promover modelos de gestão relacionados à implementação da política penitenciária e realizar a difusão de metodologias, padronizações e diretrizes nacionais para os serviços instituídos (inciso VI). A elaboração de referenciais nacionais para a segurança penitenciária, portanto, não constitui apenas iniciativa administrativa desejável, mas integra as competências institucionais atribuídas à Secretaria e os objetivos estratégicos estabelecidos para a implementação da Política Penal Nacional.*

189. *No âmbito do Sistema Penitenciário Federal, os Procedimentos Operacionais Padrão constituem o principal instrumento de organização das rotinas de segurança, disciplinando responsabilidades, sequência das atividades, utilização de equipamentos, mecanismos de supervisão e resposta a incidentes. Elaborados para estabelecimentos de segurança máxima destinados à custódia de lideranças de organizações criminosas, esses procedimentos refletem as características operacionais, arquitetônicas e tecnológicas próprias do sistema federal e representam importante fonte de conhecimento técnico para a política penitenciária nacional.*

190. *Entretanto, a auditoria verificou que a iniciativa voltada à elaboração do Manual de Procedimentos e Rotinas Penitenciárias para o Sistema Prisional Brasileiro não foi concluída nem resultou na instituição de protocolo nacional de segurança penitenciária. Embora a revisão do Manual de Procedimentos e o aperfeiçoamento dos protocolos de segurança figurem entre as entregas previstas pela Resolução CGE 26/2024 e pela Revisão da Carteira de Políticas Públicas 2023, não foi identificada a consolidação um protocolo nacional de segurança penitenciária capaz de orientar, de forma permanente, a elaboração, a implementação e a avaliação dos procedimentos de segurança adotados pelos sistemas penitenciários estaduais.*

191. *Assim, embora o modelo desenvolvido para o Sistema Penitenciário Federal constitua importante referencial técnico, foi concebido para as características específicas das penitenciárias federais e não substitui instrumento nacional capaz de consolidar princípios, requisitos desejáveis e parâmetros comuns para orientar a elaboração, a implementação e a avaliação dos procedimentos de segurança nos sistemas penitenciários estaduais, preservadas as competências e as especificidades de cada ente federativo (peças 109 e 112).*

192. *Sob essa perspectiva, a principal lacuna identificada pela auditoria não reside na ausência de conhecimento técnico, tampouco na inexistência de iniciativas voltadas à padronização nacional. As evidências demonstram que a própria Senappen já produziu relevantes referenciais, reconheceu institucionalmente a necessidade de protocolo nacional e incorporou esse objetivo ao seu planejamento estratégico. A lacuna consiste na não consolidação dessa iniciativa em política pública permanente e na ausência de mecanismos estruturados para induzir sua implementação, acompanhar sua aplicação, avaliar seus resultados e promover seu aperfeiçoamento contínuo.*

O Sistema Penitenciário Federal como evidência de efetividade

Figura 18 - Penitenciária Federal de Brasília

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.



Fonte: Senappen.

193. *O Sistema Penitenciário Federal constitui evidência prática da importância dessa institucionalização. Segundo a Diretoria de Inteligência Penal da Senappen, desde sua criação não houve registro de apreensão ou retirada de aparelhos celulares do interior das penitenciárias federais, mesmo sem utilização de bloqueadores de sinais de radiofrequência (BSR). Nas visitas realizadas pela equipe, verificou-se que a segurança se apoia na combinação de controles físicos, procedimentos formalizados, capacitação, inteligência e supervisão permanente.*

194. *A experiência federal não pode ser transposta literalmente para os estabelecimentos estaduais, que apresentam estruturas, perfis de custódia e riscos distintos. Seu valor para este achado reside em demonstrar que procedimentos institucionalizados e continuamente supervisionados podem constituir referência para a definição de requisitos nacionais mínimos, adaptáveis às diferentes realidades penitenciárias.*

195. *Se o Sistema Penitenciário Federal demonstra que elevados níveis de segurança são possíveis, a Operação Mute revela a dimensão dos desafios ainda presentes nos sistemas penitenciários estaduais.*

196. *Coordenada pela Diretoria de Inteligência Penal da Senappen e executada pelas Polícias Penais dos estados e do Distrito Federal, a operação realizou, desde 2023, onze fases nacionais, mobilizando 42.688 policiais penais, que vistoriaram 41.331 celas em 755 estabelecimentos prisionais, alcançando aproximadamente 812 mil pessoas privadas de liberdade (peça 109, p. 10).*

197. *Ao longo dessas operações foram apreendidos 8.646 aparelhos celulares, além de carregadores, chips, drogas, armas e outros objetos ilícitos. A Figura abaixo ilustra parte do material apreendido, incluindo telefones celulares, relógios inteligentes adaptados, carregadores, lâmina com celulares e pesos arremessado por drone (para perfurar tela de proteção) e componentes eletrônicos utilizados para viabilizar comunicações clandestinas. A caneta e o aparelho celular posicionados à esquerda da imagem foram incluídos apenas como referência de escala, permitindo visualizar as reduzidas dimensões de alguns dos dispositivos comumente apreendidos nas unidades prisionais. Esses resultados evidenciam que a comunicação clandestina permanece presente em parcela*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

significativa do sistema penitenciário brasileiro.

Figura 19 - Objetos apreendidos



Fonte: Visita técnica à SAP-CE.

198. *Sob a perspectiva da governança, cada aparelho apreendido representa a materialização de vulnerabilidade em alguma etapa da cadeia de segurança. Sua presença no interior do estabelecimento demonstra que ao menos um dos mecanismos destinados a impedir seu ingresso ou permanência não atuou de forma eficaz.*

199. *A principal contribuição da Operação Mute, entretanto, vai além da retirada de objetos ilícitos. Pela abrangência territorial e pela padronização de sua execução, a operação produz conjunto expressivo de informações capazes de revelar fragilidades recorrentes, identificar padrões de vulnerabilidade e subsidiar o aperfeiçoamento da Política Penal Nacional.*

200. *A auditoria verificou, contudo, que esse potencial permanece parcialmente subutilizado. As informações produzidas pela Operação Mute ainda não são consolidadas em modelo nacional de avaliação da maturidade dos sistemas penitenciários estaduais, nem utilizadas de forma sistemática para comparar desempenhos, acompanhar a evolução dos estados ou orientar a priorização do apoio técnico e financeiro da União. Como consequência, reduz-se a capacidade da Senappen de exercer plenamente suas funções de avaliar, direcionar e monitorar a Política Penal Nacional, bem como de planejar, coordenar e aperfeiçoar os serviços penitenciários, em consonância com o Decreto 9.203/2017 e com o art. 34, incisos I e VI, do Anexo I do Decreto 11.348/2023.*

201. *Dessa forma, um dos principais ativos produzidos pela própria Senappen permanece concentrado em sua dimensão operacional, sem explorar plenamente sua capacidade de induzir melhorias estruturais na segurança penitenciária.*

<u>As evidências das visitas técnicas e o diagnóstico de governança</u>

202. *Além da análise documental e das informações prestadas pela Senappen, a equipe de auditoria realizou visitas técnicas aos sistemas penitenciários do Pará e do Ceará, bem como à Penitenciária Federal de Brasília. As visitas tiveram por objetivo identificar práticas, procedimentos, protocolos e estruturas com potencial de disseminação nacional, capazes de subsidiar o*

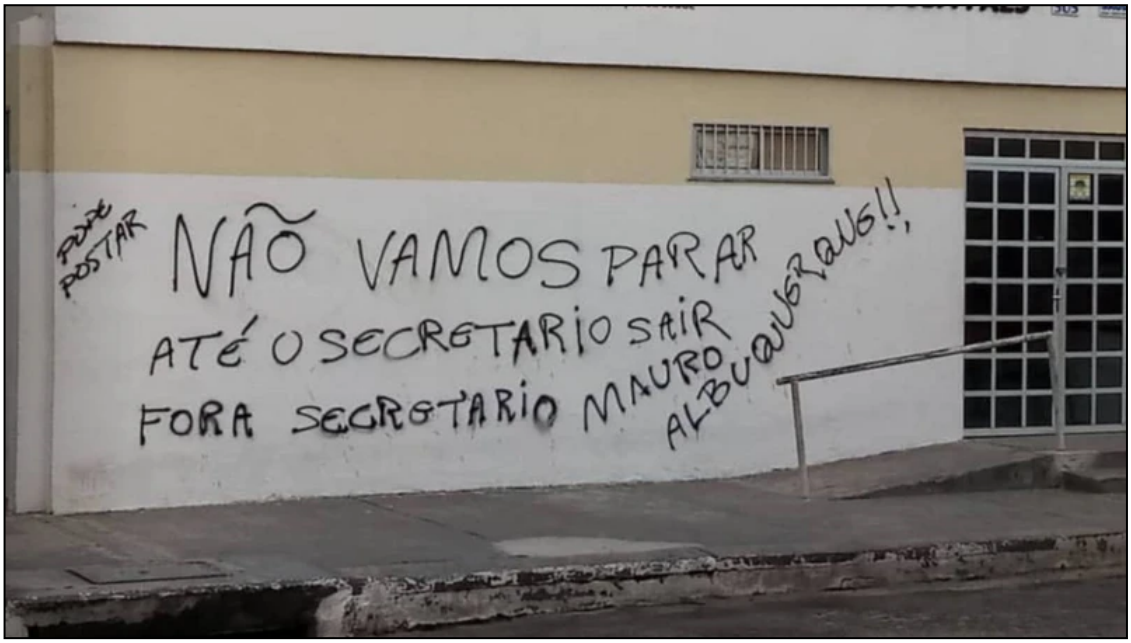
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

aperfeiçoamento da Política Penal Nacional. Enquanto as visitas aos sistemas estaduais buscaram identificar experiências exitosas passíveis de adaptação às diferentes realidades do sistema penitenciário brasileiro, a visita à Penitenciária Federal de Brasília permitiu examinar, em ambiente operacional, o modelo de segurança adotado pelo Sistema Penitenciário Federal, utilizado pela própria Senappen como referência técnica para os sistemas estaduais.

203. *Nas visitas ao Ceará, Pará e Sistema Penitenciário Federal, os melhores resultados observados estavam associados à formalização dos procedimentos críticos, à sua incorporação às rotinas, à capacitação das equipes e à supervisão sistemática, e não apenas à disponibilidade de equipamentos. A institucionalização dessas rotinas reduz a variabilidade na execução, limita a dependência de conhecimentos individuais e favorece a continuidade da política diante de mudanças de gestores e equipes.*

204. *Essa constatação é ilustrada pela figura abaixo, que apresenta pichação direcionada nominalmente ao então Secretário da Administração Penitenciária do Estado do Ceará.*

Figura 20 - Pichação direcionada ao Secretário de Administração Penitenciária do Estado do Ceará



Fonte: G1 CE (2019)

205. *Embora não constitua, por si só, evidência do problema de auditoria, a imagem ilustra aspecto relevante da governança da segurança penitenciária: a tendência à personificação da política pública. Ao direcionar a mensagem a uma autoridade específica, atribui-se a efetividade da segurança à atuação individual de um dirigente, e não à capacidade institucional do Estado.*

206. *Essa percepção é incompatível com modelo maduro de governança. Em política pública institucionalizada, a substituição de secretários, diretores ou demais ocupantes de cargos de liderança não deve alterar a expectativa das organizações criminosas quanto ao funcionamento do sistema. Independentemente de quem ocupe temporariamente funções de direção, os procedimentos devem permanecer os mesmos, os controles devem continuar sendo executados e os padrões de segurança devem ser preservados. A previsibilidade deve decorrer da força das instituições, e não da personalidade de seus dirigentes.*

207. *As evidências obtidas durante as visitas demonstram, contudo, que esse grau de institucionalização ainda ocorre de forma heterogênea entre os sistemas penitenciários estaduais. Enquanto algumas administrações desenvolveram procedimentos próprios, mecanismos permanentes de supervisão e programas estruturados de capacitação, outras ainda apresentam elevado grau de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

informalidade na execução das rotinas de segurança. Essa heterogeneidade decorre menos da ausência de conhecimento técnico do que da inexistência de mecanismos nacionais capazes de induzir sua implementação de forma sistemática, o que reduz a capacidade da União de promover maior efetividade na Política Penal Nacional.

208. *Essa realidade evidencia a importância do exercício das competências atribuídas à Senappen para promover a difusão de metodologias, padronizações e diretrizes nacionais, de forma a transformar práticas e soluções identificadas nos diferentes sistemas penitenciários em referenciais técnicos passíveis de adaptação pelos demais entes federativos, respeitadas suas especificidades operacionais e administrativas, em consonância com o art. 34, inciso VI, do Anexo I do Decreto 11.348/2023.*

O verdadeiro problema de governança

209. *As evidências reunidas ao longo da auditoria convergem para uma mesma conclusão. A Senappen dispõe de significativa capacidade técnica para produzir conhecimento sobre segurança penitenciária. O Sistema Penitenciário Federal, as operações nacionais, as inspeções, as atividades de inteligência, os programas de capacitação e as experiências desenvolvidas pelos estados constituem patrimônio institucional relevante, continuamente ampliado pela execução da própria Política Penal Nacional.*

210. *A deficiência identificada reside na ausência de referencial nacional de governança capaz de transformar esse conhecimento em política pública permanente. Os referenciais existentes não integram ciclo estruturado de produção, disseminação, implementação, monitoramento, avaliação e atualização contínua, limitando a capacidade da União de induzir diretrizes nacionais, acompanhar a evolução dos sistemas penitenciários estaduais e incorporar sistematicamente as evidências produzidas pela execução da política.*

211. *A superação dessa lacuna encontra respaldo tanto nas competências atribuídas à Senappen pelo Decreto 11.348/2023 quanto nas diretrizes estabelecidas pela Política de Fortalecimento do Sistema Penal, que reconhecem a elaboração, a implementação e o aperfeiçoamento de protocolos nacionais de segurança como instrumentos estruturantes da Política Penal Nacional.*

212. *A consolidação desse modelo demanda capacidade institucional permanente no âmbito da Senappen, responsável por coordenar os referenciais nacionais, gerir o conhecimento produzido pelas operações e inspeções, avaliar a maturidade dos sistemas estaduais, monitorar sua evolução e direcionar o aperfeiçoamento contínuo da Política Penal Nacional. Trata-se de fortalecer a capacidade estatal de aprender continuamente com a própria execução da política pública e transformar esse aprendizado em diretrizes nacionais de segurança penitenciária.*

Impactos sobre a segurança pública

213. *O efeito mais diretamente associado a essa deficiência é a manutenção de assimetrias relevantes na institucionalização das barreiras de segurança entre os sistemas penitenciários estaduais. Sem parâmetros comuns e instrumentos comparáveis de avaliação, a Senappen encontra dificuldades para identificar os sistemas e estabelecimentos com maior vulnerabilidade, acompanhar sua evolução e direcionar assistência técnica, capacitação e apoio financeiro segundo riscos e necessidades objetivamente demonstrados.*

214. *Essas assimetrias podem contribuir para a permanência das vulnerabilidades operacionais descritas no capítulo IV, pelas quais mensagens e vetores de comunicação conseguem superar as barreiras penitenciárias. As consequências também recaem sobre os próprios profissionais responsáveis pela execução da política penitenciária. A auditoria identificou decisões judiciais que reconheceram a atuação de lideranças criminosas custodiadas no Sistema Penitenciário Federal na*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

determinação de homicídios praticados contra policiais penais federais. Esses episódios demonstram que a comunicação ilícita representa não apenas vulnerabilidade operacional, mas fator capaz de colocar em risco a vida dos agentes públicos encarregados da administração penitenciária, elevando o chamado 'custo de sangue' do enfrentamento às organizações criminosas.

215. *A tentativa de personalização da política de segurança, evidenciada pela pichação registrada durante a visita ao Ceará, reforça esse diagnóstico. Quando organizações criminosas associam o rigor da segurança à atuação de indivíduos específicos, procuram transmitir a ideia de que mudanças de governo ou de dirigentes podem alterar o funcionamento do sistema. A institucionalização dos procedimentos rompe essa lógica ao demonstrar que a política pública pertence às instituições, e não aos seus ocupantes transitórios.*

216. *Em síntese, a ausência de mecanismos nacionais de governança contribui para a implementação desigual dos referenciais técnicos, amplia vulnerabilidades operacionais, fortalece a capacidade de comando das organizações criminosas, expõe agentes públicos a maiores riscos e repercute diretamente sobre a segurança da sociedade. É justamente essa cadeia de efeitos que evidencia a necessidade de a Política Penal Nacional evoluir de um modelo centrado na produção de conhecimento técnico para outro orientado à coordenação, à implementação e à melhoria contínua.*

Conclusão

217. *As evidências reunidas pela auditoria demonstram que o fortalecimento da segurança penitenciária demanda atuação mais estruturada da Senappen na indução de diretrizes nacionais e no acompanhamento da capacidade institucional dos sistemas penitenciários estaduais. Nesse contexto, será proposta determinação à Senappen para que conclua a consolidação de protocolo nacional de segurança penitenciária, estabelecendo princípios, requisitos desejáveis e diretrizes para os procedimentos de segurança aplicáveis aos sistemas penitenciários estaduais, de forma a orientar a elaboração, a implementação e a atualização dos normativos locais, respeitadas as competências dos entes federativos. A medida busca dar efetividade às competências atribuídas à Secretaria pelo Decreto 11.348/2023 e aos objetivos estabelecidos pela Política de Fortalecimento do Sistema Penal, aprovada pela Resolução CGE 26/2024.*

218. *A efetividade desse protocolo nacional, contudo, dependerá da existência de capacidade institucional permanente para mantê-lo atualizado, acompanhar sua implementação e incorporar continuamente as lições aprendidas pelas operações nacionais, pelas inspeções, pelas atividades de inteligência e pelas experiências desenvolvidas pelos sistemas penitenciários estaduais. Por essa razão, será proposta recomendação à Senappen para que fortaleça sua estrutura organizacional voltada à segurança penitenciária, mediante a instituição de unidade responsável pela coordenação dos referenciais técnicos nacionais, pela gestão do conhecimento produzido pela própria política pública e pela disseminação de metodologias, padronizações e boas práticas de segurança penitenciária.*

219. *Também se verificou que a ausência de instrumentos objetivos de avaliação dificulta o acompanhamento da implementação dos referenciais técnicos e a identificação das principais vulnerabilidades existentes nos sistemas penitenciários estaduais. Assim, será proposta recomendação à Senappen para que desenvolva metodologia nacional de avaliação da maturidade dos procedimentos de segurança penitenciária, contemplando indicadores objetivos de desempenho, critérios padronizados de avaliação, classificação dos sistemas penitenciários por níveis de maturidade e mecanismos periódicos de monitoramento da evolução dos sistemas penitenciários estaduais, de modo a fortalecer a gestão baseada em evidências e orientar ações de melhoria contínua.*

220. *Por fim, a auditoria identificou oportunidade para ampliar o potencial indutor da atuação federal sobre a política penitenciária. Nesse sentido, será proposta recomendação à Senappen para*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

que considere, na definição das ações de assistência técnica e financeira aos sistemas penitenciários estaduais, critérios relacionados ao grau de implementação dos referenciais técnicos nacionais, ao nível de maturidade dos procedimentos de segurança penitenciária e à adoção de boas práticas identificadas pela própria Secretaria, direcionando, a priorização do apoio federal segundo as vulnerabilidades e necessidades verificadas. Espera-se, com isso, fortalecer a coordenação da Política Penal Nacional, reduzir as assimetrias existentes entre os sistemas penitenciários estaduais e promover maior uniformidade na prevenção da comunicação ilícita e no enfrentamento às organizações criminosas a partir do ambiente prisional.

Achado 3: Limitações no bloqueio de sinais de radiofrequência (BSR) reduzem a efetividade da prevenção de comunicação ilícita por dispositivos móveis

221. *Entre as barreiras tecnológicas utilizadas para reduzir a comunicação ilícita por dispositivos móveis, destaca-se o bloqueio de sinais de radiofrequência (BSR). Embora esse mecanismo integre o conjunto de controles abordado no achado anterior, suas particularidades técnicas, regulatórias e operacionais justificam exame autônomo. A auditoria identificou dificuldades relacionadas à articulação entre os atores envolvidos, à proximidade de estações rádio base, à ocupação urbana no entorno das unidades prisionais e à rápida evolução das tecnologias de telecomunicações, fatores que limitam sua implementação e efetividade.*

222. *A Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) e as secretarias estaduais de administração penitenciárias, em conjunto, vêm identificando a utilização de celulares, smartphones e outros tipos de dispositivos móveis em unidades prisionais estaduais (peça 109, p. 4-5), o que contraria o disposto no art. 50, VII, da Lei 7.210/1984 (LEP), que tipifica como falta grave para o apenado a utilização desses dispositivos para comunicação extramuros, nos seguintes termos:*

> *Art. 50 - Comete falta grave o condenado à pena privativa de liberdade que:*
>
> *VII – tiver em sua posse, utilizar ou fornecer aparelho telefônico, de rádio ou similar, que permita a comunicação com outros presos ou com o ambiente externo.*
>
> *(grifos nossos)*

223. *Essa comunicação ilícita com o ambiente externo resulta em diversos crimes cuja autoria são lideranças criminosas que estão nos presídios. Embora o homicídio ou ameaça de homicídios de policiais penais, agentes de segurança e autoridades, já mencionados neste relatório, sejam exemplos extremos desses delitos, a consequência mais direta para o cidadão dessa comunicação ilícita por meio de celulares em presídios é o crime de estelionato (art. 171 do Código Penal).*

224. *Segundo dados da ANATEL (apud CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2026), o Brasil registrou em 2025 mais de 10 bilhões de ligações telefônicas mensais realizadas por robôs, sendo uma fração desse quantitativo utilizada para fins de golpes digitais.*

225. *Muitos desses golpes digitais são realizados por meio de organizações criminosas que possuem como parte de seus integrantes pessoas privadas de liberdade em presídios, conforme já fora mencionado no âmbito da ação penal pública 5301775-32.2020.8.09.0011 (peça 106).*

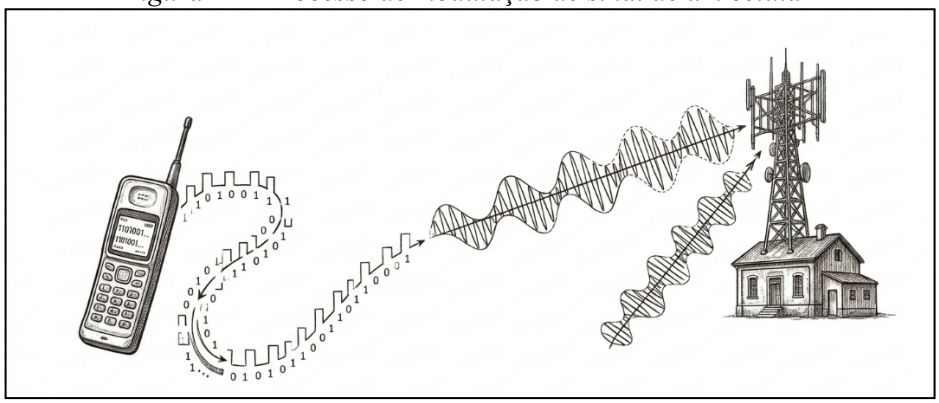
226. *Para impedir a utilização de celulares em presídios, o bloqueio de sinais de radiofrequência (BSR) é uma tecnologia que funciona como segunda linha de defesa, quando a prevenção da entrada desses dispositivos por meio de inspeções, vistorias, scanners ou controles de acesso não é possível ou não é viável diante de fatores ambientais (conforme achado anterior).*

227. *Em síntese, de forma didática e alegórica, Loos (2025) mostra que um equipamento de BSR (conhecido como jammer) opera 'gritando tão alto' quanto o celular a ser bloqueado, impedindo que ele seja 'escutado'.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

228. *De forma mais precisa, os celulares, como quaisquer dispositivos móveis, fazem a propagação de seus sinais por processo de modulação e demodulação, no qual o sinal com a informação é convertido do formato digital para o formato analógico, propagado pelo meio eletromagnético, e convertido de forma inversa para o formato digital no receptor, conforme figura abaixo.*

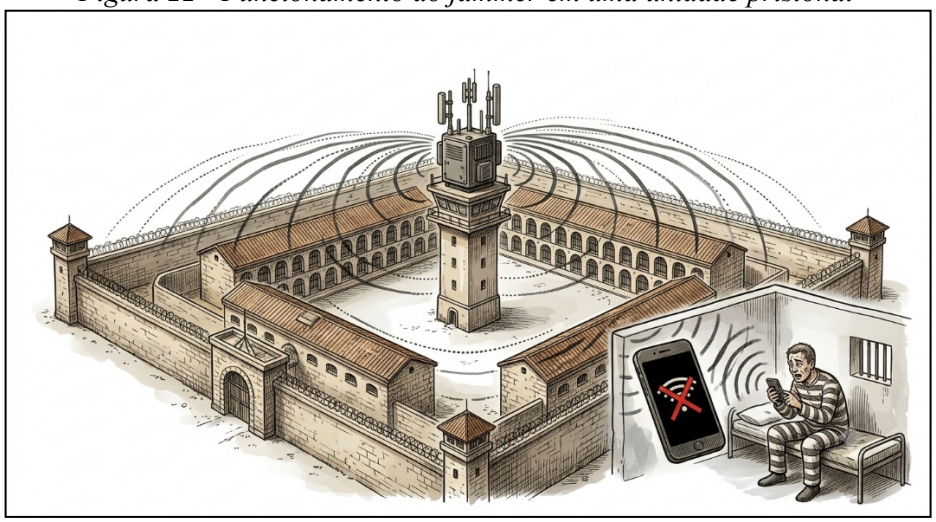
Figura 21 - Processo de modulação de sinal de um celular



Fonte: Elaboração própria do TCU.

229. *Para bloquear o sinal, o jammer emite sinal no mesmo espectro de frequência do sinal do celular ou da estação rádio base (ERB), com amplitude maior, de modo a distorcer a onda com o sinal, impedindo a recuperação da informação no sinal propagado.*

Figura 22 - Funcionamento do jammer em uma unidade prisional



Fonte: Elaboração própria do TCU.

230. *É preciso esclarecer que o uso de jammers fora das hipóteses regulamentadas pela ANATEL é crime, tipificado pelo art. 183 da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações), com pena cominada de dois a quatro anos de detenção, sendo, entretanto, uma das hipóteses permitidas, justamente para bloqueio de comunicações ilícitas em presídios, conforme art. 4º, alíneas d e j, da Resolução-ANATEL 760/2023, que aprova o Regulamento sobre Bloqueador de Sinais de Radiocomunicações.*

231. *Apesar de a legislação permitir o uso de BSR em presídios, a equipe de auditoria identificou dificuldades na implementação dessa solução nas penitenciárias, conforme informações obtidas de respostas das secretarias estaduais de administração penitenciária (peças 114 e 116).*

232. *Tais dificuldades podem ser lastreadas em quatro causas-raízes, sendo a primeira a*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

dificuldade de articulação sistêmica entre sistema prisional, ANATEL e operadoras de telefonia, conforme resposta da Senappen às informações requisitadas (peça 109, p. 14).

233. *Em oficina de sala de guerra realizada no âmbito desta auditoria, na presença de servidores da ANATEL, secretários estaduais de administração penitenciária e de oficiais do Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CCOMGEX), esse problema foi discutido, sendo observado que sua origem se dá por falta de padronização de processo para operacionalização do BSR pelas unidades prisionais.*

234. *Conforme observado pelos participantes na ocasião, o jammer não é um 'liquidificador que pode ser ligado na tomada' e, por ser a antítese dos serviços de telecomunicações, sua operação deve ser realizada tomando-se os devidos cuidados, sob pena de se resultar em diversos prejuízos à sociedade.*

235. *A título de exemplo hipotético, se fosse ligado BSR próximo à área hospitalar, o equipamento poderia interferir na comunicação do hospital com outras unidades de saúde ou com ambulâncias, podendo incorrer em riscos de saúde para os assistidos.*

236. *Dessa forma, com base na Resolução-ANATEL 760/2023, durante a oficina de sala de guerra, os participantes do grupo de trabalho sobre BSR concluíram que o seguinte processo de BSR em presídio deve ser seguido, a título de boas práticas:*

236.1. etapa 1 – estudo do Guia BSR, anexo à Resolução-ANATEL 760/2023;

236.2. etapa 2 – elaboração do termo de referência para contração de serviços de BSR em presídios;

236.3. etapa 3 – licitação (seleção de fornecedores) para o serviço de BSR;

236.4. etapa 4 – definição de acordos de coordenação das unidades prisionais com operadoras de telefonia e com anuência da ANATEL;

236.5. etapa 5 – instalação dos bloqueadores, registro na ANATEL e início da operação de BSR;

236.6. etapa 6 – manutenção da operação de BSR.

Figura 23 - Etapas para operacionalização do BSR em presídios



Fonte: Elaboração própria do TCU.

237. *Outro problema elencado que dificulta o BSR em presídios é a existência de estações rádio base (ERBs) próximas às instalações prisionais, o que pode ser observado, conforme análise nos sítios Google Maps e Teleco, que mostram que uma das ERBs de operadoras de telefonia possui distância*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

geodésica de cerca de 411 metros de um dos pavilhões do Complexo Penitenciário de Charqueadas-RS (peça 120).

238. *Conforme explicado anteriormente, o BSR funciona 'gritando mais alto' que o celular, de modo que ele não possa ser 'escutado'. Ocorre, no entanto, que a intensidade de uma onda, mecânica ou eletromagnética, é inversamente proporcional ao quadrado da distância de sua origem.*

239. *Isso significa que, no caso de ERBs próximas aos presídios, a potência necessária para o jammer efetuar o bloqueio do sinal é altíssima. Em outras palavras, valendo-se da analogia de Loos (2025), é como se uma pessoa (celular) estivesse falando ao 'pé do ouvido' de uma segunda (ERB) e uma terceira pessoa (jammer) tivesse que gritar muito alto para que a primeira e a segunda não se escutassem.*

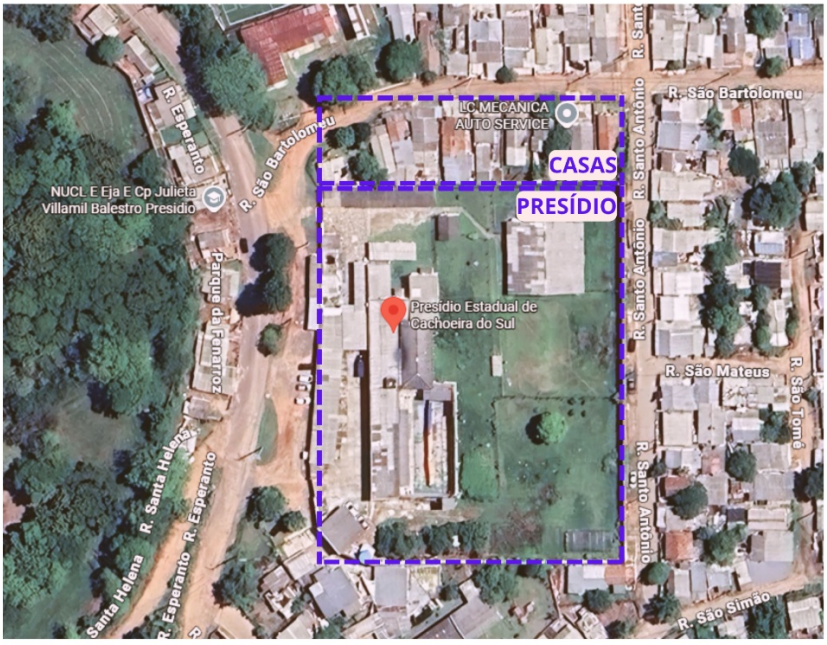
240. *Além de ser pouco viável do ponto de vista técnico, esse bloqueio de sinais em presídios muito próximos a ERBs é custoso para a administração pública (e consequentemente para o cidadão), na medida em que uma potência altíssima do BSR funcionando de forma ininterrupta (jornada 24x7) demandaria um gasto elevado com eletricidade, sem deixar de mencionar o custo de manutenção devido ao desgaste do equipamento pela geração demasiada de calor (efeito Joule).*

241. *Nesse aspecto, não há legislação que impeça ou coíba a instalação dessas ERBs pelas operadoras de telefonia em regiões próximas às unidades prisionais, sendo essa a origem do problema relatado.*

242. *Com efeito, as operadoras de telefonia instalam essas ERBs dentro de uma ótica de racionalidade estratégica e econômica, considerando as áreas próximas aos presídios muitas vezes são também regiões geográficas com bons ângulos de visada para instalação de antenas e atendimento da demanda de sinal das residências e comércios da região.*

243. *Além das ERBs, outro problema relatado é a existência de áreas residenciais e comerciais próximas às instalações prisionais, muitas vezes com casas geminadas aos presídios (dividindo muros), conforme pode ser observado no exemplo do Presídio Estadual de Cachoeira do Sul-RS.*

Figura 24 - Exemplo de unidade prisional geminada com residências



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

Fonte: Google Maps.

244. *A existência de casas e comércios próximas aos presídios dificulta o bloqueio de sinais nessas instalações devido ao fenômeno de vazamento de bloqueio, que consiste na emissão do sinal de BSR para regiões do perímetro externo das penitenciárias (SANDERS, CAROLL e SANDERS, 2019).*

245. *Esse vazamento de sinal dos jammers para fora dos presídios acaba por interferir na comunicação das pessoas que moram nos arredores do presídio, o que acaba por resultar em reclamações formais à ANATEL ou às operadoras de telefonia, que, por sua vez, ou resultam na determinação formal para a interrupção da operação de BSR, ou no aumento da potência das ERBs, o que recai no problema anterior.*

246. *Uma das soluções possíveis para contornar esse problema é a instalação, nos presídios, de antenas de BSR com potência e alcances menores, em maiores quantidades. A despeito dessa solução não garantir categoricamente a resolução do problema de vazamento de bloqueio, ela incorre em custos mais altos para os fornecedores contratados para os serviços de BSR, devido ao custo fixo maior com a quantidade de antenas, o que pode resultar em desinteresse por parte dos fornecimentos desses serviços.*

247. *É preciso esclarecer que muitos presídios foram construídos originalmente em regiões afastadas dos centros urbanos. Contudo, o crescimento desordenado das cidades, sem restrição legislativa para o loteamento urbano em áreas próximas aos presídios, acabou por fazer com que essas instalações penitenciárias fossem 'engolidas' pela cidade, sendo essa a lacuna legislativa a principal origem para o problema em questão.*

248. *Dessa forma, a situação ideal é que houvesse distância mínima dos presídios, de modo que nenhuma construção de residências ou comércios fosse possível e que o BSR pudesse ser implementado de forma efetiva, sem a preocupação com interferências no uso legítimo de sinais de comunicação por terceiros.*

249. *Essa distância mínima dos presídios também é importante em outra questão no contexto de bloqueio de comunicações ilícitas em unidades prisionais: o combate efetivo à drones de organizações criminosas.*

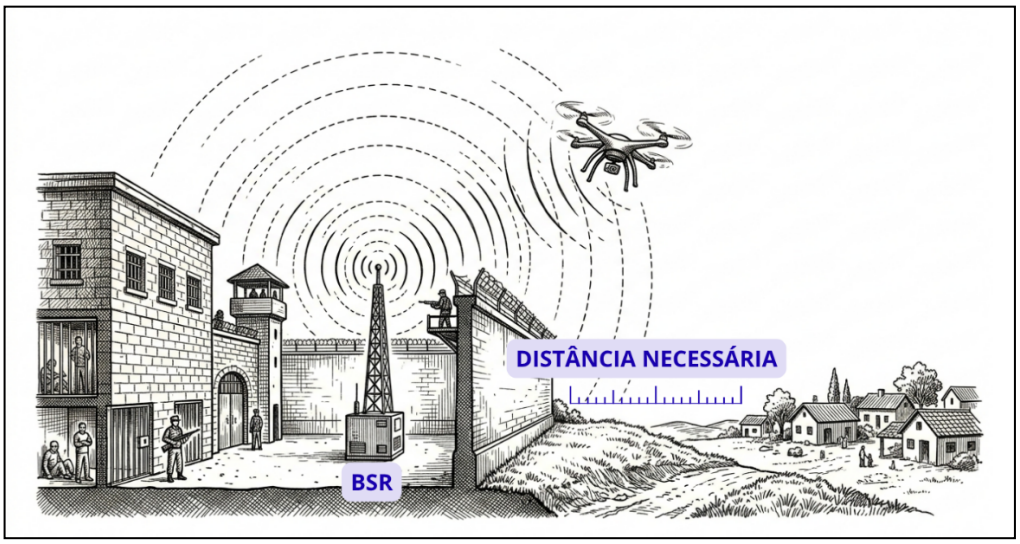
250. *De 2018 a 2023, os estados registraram mais de setecentas ocorrências com drones em presídios (BRITO et al., 2023), sendo essa uma realidade enfrentada por diversas secretarias estaduais de administração penitenciária. Cada vez mais, as organizações criminosas usam drones para o ingresso clandestino em penitenciárias, não só de celulares, mas também de drogas e armamento.*

251. *Uma das formas de se combater esses drones é pelo uso de técnicas e ações de guerra eletrônica, isto é, bloqueando o espectro eletromagnético que o drone utiliza para se comunicar, de forma a impedir a sua navegação até o presídio.*

252. *Para que isso seja efetivo, é necessário que o uso de BSR também ocorra no perímetro externo às unidades prisionais, sendo necessário, portanto, a implementação desse raio mínimo de distância do presídio no qual casas e comércios não poderiam ser construídos.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

Figura 25 - Como o BSR pode ajudar no combate aos drones em presídios



Fonte: Elaboração própria do TCU.

253. *O último problema identificado foram os desafios tecnológicos, em decorrência da rápida evolução das tecnologias de telecomunicações, que tornam obsoletos os equipamentos adquiridos, tanto pelas unidades prisionais, quanto, de forma indireta, pelos fornecedores contratados para os serviços terceirizados de BSR.*

254. *Essa rápida evolução tecnológica exige conhecimento técnico especializado e constantemente atualizado pela equipe das unidades prisionais, tanto para operação de equipamentos de BSR, quanto para a elaboração de editais de contratação de serviços de BSR e fiscalização dos contratos resultantes.*

255. *De forma a mitigar essa curva de aprendizado, para qual muitas vezes as secretarias estaduais de administração penitenciária ou as unidades prisionais estaduais podem não possuir pessoal capacitado, durante a oficina foram elencadas como possíveis soluções, tanto a colaboração com outros órgãos públicos dotados de expertise, quanto a elaboração de editais padronizados e centralizados.*

256. *No âmbito de órgãos públicos que podem ser colaboradores, convém destacar que possuem experiência no uso de BSR a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), a Superintendência dos Serviços Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul (SUSEPE-RS) e o Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CCOMGEX).*

257. *Registre-se inclusive que, na estrutura organizacional do CCOMGEX, existe o Centro Instrução de Guerra Eletrônica (CIGE), organização militar com notório saber na capacitação em guerra eletrônica, assunto que, além de ser correlato ao BSR, é importante no contexto de combate aos drones de organizações criminosas em unidades prisionais.*

258. *Por sua vez, no âmbito de elaboração de editais padronizados e centralizados, convém registrar a louvável iniciativa da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), em parceria com o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), para contratação centralizada de serviços de BSR para unidades prisionais estaduais e distritais, ainda em fase de estudos preliminares (peça 109, p. 8).*

259. *Essa iniciativa insere-se no âmbito do projeto Padrão Segurança Máxima (PSM), que integra o eixo de fortalecimento da segurança prisional do Programa Brasil contra o Crime*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

Organizado (Decreto 12.966/2026).

260. *A despeito dos desafios, tanto em termos técnicos quanto de escala, essa contratação centralizada pode permitir que unidades prisionais estaduais consigam 'vencer' essa curva de aprendizado do conhecimento técnico necessário à operacionalização do BSR.*

261. *De forma complementar a essa iniciativa, esta equipe de auditoria propõe recomendação à Senappen no sentido de elaborar também, em conjunto com a ANATEL, manual de boas práticas de BSR em presídios, sugerindo processo padronizado pelas unidades prisionais para a realização de operações de bloqueio de sinais de radiofrequência.*

262. *Esse manual pode auxiliar também as secretarias estaduais de administração penitenciária a 'vencerem' essa curva de aprendizado para operacionalização dos serviços de BSR, considerando a complexidade do ecossistema de interação entre a gestão prisional, as prestadoras de tecnologia, a ANATEL e as operadoras de telecomunicações (peça 109, p. 14).*

263. *Para além da abordagem tradicional de bloqueio eletrônico por jamming, conforme levantado na oficina de sala de guerra, existe a possibilidade de bloqueio de dispositivos móveis a nível de protocolos, com controle mais fino na camada de enlace, por meio de sistemas de acesso gerenciado (Managed Access Systems – MAS).*

264. *A tecnologia de sistemas de acesso gerenciado é utilizada com sucesso nos Estados Unidos, em unidades prisionais dos estados do Missipi e Baltimore – Maryland, funcionando como uma extensão da rede de telefonia, que permite captar a transmissão de dispositivos móveis clandestinos (ESTADOS UNIDOS, 2017; FRANTZ e HARRIS, 2016).*

265. *No Brasil, a utilização do MAS é possível por meio do Cadastro de Estações Móveis Impedidas (CEMI), implementado em 2000 pela Associação Brasileira de Recursos em Telecomunicações, como lista de negação (denylist) que impede a utilização de dispositivos previamente cadastrados (ABR TELECOM, 2026).*

266. *Nesse contexto, destaca-se a iniciativa do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MP-MG), em parceria com a ANATEL e com a ABR Telecom, que desenvolveu o projeto piloto do Módulo CEMI - Presídios, com o objetivo de permitir o bloqueio e desbloqueio de estações móveis que são utilizadas indevidamente nos presídios (MINAS GERAIS, 2018).*

267. *Dessa forma, complementarmente, esta equipe de auditoria propõe recomendação à Senappen no sentido de promover estudos sobre a viabilidade de adoção dessa tecnologia, tomando como benchmark o projeto mencionado e capitaneado pelo MP-MG, ANATEL e ABR Telecom.*

268. *Por fim, impende registrar que, para que a tecnologia de sistemas de acesso gerenciado possa ser mais efetiva em unidades prisionais, o ideal seria que ela pudesse ser implementada também sob a forma de lista segura (safelist ou allowlist), além da forma de lista de negação (denylist), isto é, em vez de se cadastrar dispositivos móveis que estariam bloqueados, seriam cadastrados dispositivos móveis nos presídios para os quais estaria permitido o uso, sendo todos os dispositivos não cadastrados bloqueados.*

269. *Essa mudança é crucial, considerando o dinamismo e agilidade com que o crime organizado se adapta no sistema prisional.*

270. *Com efeito, as organizações criminosas sabem que os aparelhos telefônicos e smartphones introduzidos clandestinamente nos presídios terão ciclo de vida curto, pois logo poderão ser descobertos ou então deixariam de funcionar*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

271. *Em consequência, dezenas de aparelhos são enviados diariamente de forma clandestina, cada um com código de identificação física distinto (IMEI), o que torna desafiador o seu bloqueio de forma tempestiva, antes de ser utilizado para delito, por meio do uso de listas de negação (denylists).*

272. *A abordagem de implementação de listas seguras (safelists) encontra, contudo, desafios diante da insegurança jurídica para o seu uso em unidades prisionais, considerando a colisão entre o direito ao acesso às comunicações e o interesse público da segurança pública e o bem-estar social.*

273. *Nesse sentido, tanto em relação a esse ponto, quanto em relação à insegurança jurídica para proibição de instalação de ERBs ou construção de residências ou comércios próximos às unidades prisionais, esta equipe de auditoria propõe dar conhecimento desses riscos identificados às comissões de segurança pública do Congresso Nacional.*

274. *Conforme mencionado pelo Relator do Acórdão 1.134/2026-TCU-Plenário, Min. Bruno Dantas, a comunicação de riscos é a via institucional adequada quando a causa de um achado de auditoria se situa no desenho legal da política pública. Na ocasião do mencionado acórdão, os riscos foram identificados no âmbito das fragilidades de governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento de Ciência e Tecnologia (FNDCT), in verbis:*

> *44. Quanto às propostas originalmente cogitadas de criação de estruturas internas de governança diretamente conectadas ao Conselho Diretor e de revisão das competências da Finep, a unidade instrutora reconheceu que a solução estrutural depende de alteração da Lei 11.540/2007. Cabe, assim, comunicar ao Congresso Nacional os riscos identificados, com elementos técnicos suficientes para subsidiar eventual aperfeiçoamento legislativo.*
>
> *45. A comunicação ao Congresso Nacional é a via institucional adequada quando a causa do achado se situa no desenho legal da política pública. Outros fundos federais adotam arranjos distintos, em que a secretaria-executiva é exercida pelo ministério supervisor, e não pelo agente operador dos recursos, como ocorre nos modelos legais do FGTS e do FAT. A menção a esses modelos não implica transposição automática ao FNDCT, mas demonstra que há alternativas institucionais disponíveis ao legislador.*
>
> *(grifos nossos)*

275. *Por fim, nota-se que as limitações examinadas demonstram que o BSR constitui barreira relevante, mas não suficiente para neutralizar a cadeia de comando. Mesmo que a comunicação por dispositivos móveis fosse integralmente impedida, permaneceriam disponíveis meios que independem do espectro de radiofrequência. Esses canais alternativos constituem o objeto do achado seguinte*

Achado 4: Falhas nos procedimentos para monitorar o uso ilícito de atendimentos advocatícios preservam a continuidade do comando de lideranças criminosas.

276. *O achado anterior examinou as limitações das barreiras destinadas à comunicação por dispositivos móveis. A auditoria verificou, contudo, que a neutralização da cadeia de comando enfrenta problema adicional: organizações criminosas conseguem adaptar seus meios de comunicação às restrições impostas pelo ambiente de custódia, recorrendo a canais que independem do uso direto de celulares pelas lideranças, conforme demonstrado no capítulo IV do presente relatório.*

277. *Essa dinâmica assume especial relevância nos estabelecimentos de segurança máxima, nos quais controles de acesso, vigilância e rotinas operacionais reduzem significativamente as oportunidades de utilização de aparelhos móveis. Nessas condições, a eficácia do isolamento depende também da capacidade estatal de identificar e neutralizar canais alternativos de transmissão de mensagens, sem prejuízo das garantias legais associadas às formas legítimas de contato das pessoas custodiadas.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

278. *Nesse esteio, o enfrentamento da comunicação ilícita não pode ser compreendido apenas como problema de apreensão ou bloqueio de aparelhos celulares. Especialmente em estabelecimentos destinados à custódia de lideranças de alta periculosidade, verificou-se que as organizações criminosas passaram a explorar mecanismos alternativos para preservar fluxos de comunicação e manter ativa a cadeia de comando.*

Os mecanismos alternativos

279. *Os casos examinados pela auditoria dizem respeito à utilização ilícita das prerrogativas profissionais da advocacia por integrantes de organizações criminosas, situação distinta do exercício regular da defesa técnica. Nesse contexto, foram identificadas situações em que atendimentos advocatícios foram instrumentalizados para a transmissão de mensagens entre lideranças custodiadas e integrantes em liberdade, permitindo a continuidade da coordenação de atividades criminosas.*

Figura 26: Operações Associadas a Crimes Facilitados por Utilização Ilícita das Prerrogativas Profissionais da Advocacia



Fonte: ALBURQUERQUE, 2020; BARRETO FILHO, 2023; PEDUZZI, 2022; SÃO PAULO, 2017, 2019; e peça 121.

280. *A Operação Veritas constitui uma das principais evidências desse padrão de atuação. Conforme consignado em sentença judicial nos autos do processo 5665263-88.2022.8.09.0051, lideranças de organização criminosa passaram a utilizar sistematicamente atendimentos advocatícios como mecanismo de comunicação com integrantes em liberdade, substituindo o uso de aparelhos celulares pela transmissão presencial de mensagens durante as visitas jurídicas. Segundo registrado na decisão, os advogados atuavam como intermediários na leitura e transmissão de bilhetes contendo determinações relacionadas ao tráfico de drogas, homicídios, lavagem de dinheiro, aquisição de armas e outras atividades da organização criminosa, sendo consignado que, na maioria dos atendimentos, sequer eram discutidas questões jurídicas. A mesma decisão registra que apenas dez advogados realizaram 4.549 atendimentos entre janeiro de 2021 e março de 2023, mediante remuneração aproximada de R$ 5 mil por pacote de 45 visitas, totalizando cerca de R$ 505 mil. Também não foi possível identificar a origem dos recursos utilizados para custear esses honorários,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

permanecendo desconhecido se os valores eram provenientes de atividades lícitas ou de recursos controlados pela própria organização criminosa (peça 121).

281. *A auditoria identificou que esse padrão operacional não se restringe ao caso examinado na Operação Veritas. Diversas investigações conduzidas por órgãos de persecução penal e posteriormente reconhecidas pelo Poder Judiciário demonstram a utilização recorrente de advogados como vetores de comunicação entre lideranças presas e integrantes das organizações criminosas em liberdade (ALBURQUERQUE, 2020; BARRETO FILHO, 2023; PEDUZZI, 2022; SÃO PAULO, 2017, 2019).*

282. *Entre essas investigações, destaca-se a Operação Ethos, que revelou a existência de estrutura própria para utilização de advogados na transmissão de ordens emanadas pela cúpula de organização criminosa. As investigações culminaram na condenação de dezenas de integrantes, inclusive advogados, tendo sido reconhecido judicialmente que esses profissionais extrapolaram o exercício regular da defesa técnica e passaram a integrar a estrutura operacional da organização criminosa (SÃO PAULO, 2017, 2019).*

283. *Situação semelhante foi constatada na Operação Fast Track, em que advogados foram condenados por integrar organização criminosa, utilizando atendimentos jurídicos para transmitir ordens entre lideranças custodiadas e integrantes em liberdade, permitindo a continuidade da coordenação das atividades ilícitas desenvolvidas pela facção.*

284. *Na Operação Efialtes, as investigações identificaram a utilização de advogados para intermediar comunicações relacionadas à cobrança de dívidas da organização criminosa, à movimentação de recursos financeiros e à corrupção de agentes públicos.*

285. *De igual forma, a Operação Anjos da Guarda revelou a participação de advogados na transmissão de mensagens relacionadas à articulação de plano destinado ao resgate de liderança custodiada no Sistema Penitenciário Federal. Consideradas em conjunto, essas operações demonstram que a utilização ilícita de atendimentos advocatícios não constitui episódio isolado, mas padrão operacional identificado em diferentes investigações envolvendo organizações criminosas.*

286. *As consequências desse padrão operacional tornam-se mais evidentes quando analisadas as condenações judiciais envolvendo lideranças custodiadas no Sistema Penitenciário Federal. A auditoria examinou decisões que demonstram que o isolamento físico dessas lideranças não foi suficiente para interromper sua capacidade de comando sobre integrantes das organizações criminosas, evidenciando que a manutenção de canais de comunicação ilícita permitiu a continuidade da coordenação de atividades criminosas mesmo durante o cumprimento da pena (peças 100-105 e 110).*

287. *Entre os casos analisados destacam-se as condenações já mencionadas relacionadas aos homicídios do policial penal federal e de uma especialista federal em assistência à execução penal. As decisões judiciais reconheceram que as ordens para a prática desses crimes partiram de liderança de organização criminosa já custodiada no Sistema Penitenciário Federal, evidenciando que, mesmo submetida ao mais elevado nível de segurança previsto no ordenamento jurídico brasileiro, a organização permaneceu capaz de transmitir determinações para integrantes em liberdade (peças 101 e 103).*

288. *Também foi examinada condenação relacionada ao homicídio de policial penal federal, igualmente associado à atuação de organização criminosa comandada por liderança presa. Os casos analisados demonstram que a preservação de canais de comunicação ilícita possibilitou a continuidade da prática de crimes de elevada gravidade, inclusive contra agentes públicos responsáveis pela execução da política penitenciária. Mais do que episódios criminais isolados, essas decisões revelam que a manutenção da cadeia de comando das organizações criminosas produz efeitos concretos sobre a segurança pública e sobre a proteção dos próprios profissionais*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

encarregados da administração penitenciária (peça 104).

289. *Esses episódios evidenciam que a manutenção da comunicação ilícita extrapola a simples transmissão de mensagens. Enquanto lideranças de organizações criminosas permanecerem capazes de expedir ordens para integrantes em liberdade, o encarceramento deixa de produzir plenamente um de seus principais efeitos esperados: interromper a cadeia de comando exercida a partir do ambiente prisional. A permanência dessa capacidade de coordenação compromete a efetividade da execução penal e permite que organizações criminosas continuem determinando homicídios, coordenando o tráfico de drogas, movimentando recursos financeiros ilícitos e praticando outras atividades criminosas a partir do cárcere.*

Evolução do regime jurídico de monitoramento das comunicações entre advogados e pessoas privadas de liberdade e a insegurança jurídica

290. *O ordenamento jurídico brasileiro estabelece, como regra, proteção qualificada à comunicação entre advogado e cliente. Essa tutela possui fundamento constitucional no art. 133 da Constituição Federal, segundo o qual o advogado é indispensável à administração da Justiça e inviolável por seus atos e manifestações no exercício profissional, nos limites da lei, e é complementada pelas garantias constitucionais relacionadas à intimidade, ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa.*

291. *No plano infraconstitucional, a Lei 7.210/1984 (Lei de Execução Penal - LEP) assegura à pessoa privada de liberdade, em seu art. 41, IX, o direito à entrevista pessoal e reservada com advogado. Na mesma direção, o art. 7º, II e III, da Lei 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia) assegura a inviolabilidade das comunicações relativas ao exercício da advocacia e o direito do advogado de comunicar-se pessoal e reservadamente com clientes presos, detidos ou recolhidos em estabelecimentos civis ou militares.*

292. *Essas garantias, entretanto, são funcionalmente vinculadas ao exercício legítimo da advocacia. A própria Constituição qualifica a inviolabilidade profissional pela expressão 'nos limites da lei', enquanto o Estatuto da Advocacia admite, no art. 7º, § 6º, mediante decisão judicial motivada e diante de indícios de autoria e materialidade de crime praticado por advogado, a quebra da inviolabilidade profissional nas hipóteses legalmente previstas. O art. 7º, § 7º, da Lei 8.906/1994, por sua vez, estabelece tratamento específico quando clientes estejam formalmente investigados como partícipes ou coautores do mesmo crime. O sistema jurídico, portanto, protege intensamente a relação advogado-cliente, sem convertê-la em imunidade para a utilização da profissão como instrumento de atividade criminosa.*

293. *Durante longo período, contudo, a legislação de execução penal não disciplinou especificamente a hipótese de utilização de atendimentos advocatícios para a transmissão ilícita de mensagens provenientes de estabelecimentos penais. A regra jurídica permanecia centrada na confidencialidade da comunicação, cabendo ao sistema geral de investigação criminal tratar eventual prática delitiva atribuída ao profissional.*

294. *O quadro normativo foi significativamente alterado pela Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime). A partir dela, passaram a coexistir, no âmbito da execução penal, hipóteses expressas de monitoramento excepcional, sujeitas à reserva de jurisdição.*

295. *Em relação ao Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), o art. 52, V, da LEP passou a prever que as entrevistas são monitoradas, excetuadas aquelas realizadas com o defensor, salvo expressa autorização judicial em contrário. A norma, portanto, preservou a confidencialidade como regra e instituiu uma exceção dependente de decisão judicial.*

296. *Paralelamente, a Lei 13.964/2019 alterou a Lei 11.671/2008, que disciplina os estabelecimentos penais federais de segurança máxima. O art. 3º, § 1º, inc. IV, da Lei 11.671/2008*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

passou a prever o monitoramento de todos os meios de comunicação dos custodiados, inclusive correspondência escrita. Ao mesmo tempo, o art. 3º, § 2º da citada Lei determinou a existência de monitoramento de áudio e vídeo em parlatórios e áreas comuns para preservação da ordem interna e da segurança pública, mas expressamente vedou sua utilização no atendimento advocatício, salvo expressa autorização judicial em contrário.

297. *Deve-se, portanto, distinguir as duas bases normativas introduzidas pelo Pacote Anticrime: no RDD, a exceção decorre do art. 52, V, da LEP; nos estabelecimentos penais federais de segurança máxima, decorre do art. 3º, § 2º, da Lei 11.671/2008. Ademais, o art. 11-B da Lei 11.671/2008 passou a estabelecer que os Estados e o Distrito Federal podem construir ou adaptar estabelecimentos de segurança máxima, aos quais será aplicável, 'no que couber', o regime previsto nessa lei.*

298. *No mesmo contexto legislativo, a Lei 13.964/2019 introduziu o art. 8º-A na Lei 9.296/1996, disciplinando a captação ambiental destinada à investigação ou à instrução criminal. A norma exige autorização judicial, subsidiariedade do meio de obtenção de prova, elementos probatórios razoáveis e descrição circunstanciada do local e da forma de captação. Esse regime não se confunde necessariamente com todo monitoramento realizado para fins de segurança e disciplina penitenciária, mas se torna juridicamente relevante quando a captação passa a desempenhar função investigativa ou probatória.*

299. *A interpretação das novas regras começou a ser construída pelos tribunais. No AgRg no RMS 65.988/GO (peça 124), julgado pela Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em 23/11/2021, admitiu-se, diante das particularidades do caso concreto, a manutenção de medida judicial de monitoramento ambiental em estabelecimento estadual de segurança máxima que abrangia comunicações de presos com advogados. O acórdão considerou, entre outros elementos, a presença de lideranças de organizações criminosas, informações acerca da continuidade da atuação extramuros e indícios de utilização de contatos reservados para esse propósito, além da previsão de descarte de conteúdos exclusivamente relacionados ao exercício da defesa. A decisão, portanto, não estabeleceu autorização abstrata para monitoramento da advocacia, mas reconheceu sua admissibilidade excepcional dentro daquele contexto fático.*

300. *A matéria permaneceu, entretanto, submetida a intensa controvérsia. No RMS 71.630/GO (peça 123), relativo à renovação de medida de monitoramento no mesmo estabelecimento, instaurou-se divergência na Quinta Turma do STJ quanto à admissibilidade de monitoramento de caráter geral e prospectivo. Em maio de 2026, o julgamento foi suspenso por 120 dias, por deliberação unânime do colegiado, para possibilitar negociação institucional entre a OAB/GO e o Estado de Goiás, sem resolução definitiva do mérito.*

301. *Também no início de 2026, no HC 1.066.369/CE, o Presidente do STJ indeferiu pedido liminar formulado contra autorização, por 180 dias, de gravação ambiental de conversas entre advogados e detentos em estabelecimento estadual de segurança máxima no Ceará. A decisão foi expressamente proferida em cognição preliminar, tendo o próprio Tribunal ressalvado que a controvérsia seria apreciada de maneira aprofundada no julgamento definitivo. Logo, o pronunciamento não pode ser tomado como precedente definitivo acerca da validade material da medida.*

302. *No Supremo Tribunal Federal, a própria constitucionalidade da disciplina instituída em 2019 passou a ser questionada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil na ADI 7.768, distribuída ao Ministro Alexandre de Moraes. A ação impugna justamente dispositivos do Pacote Anticrime relativos ao monitoramento de comunicações entre presos e advogados em estabelecimentos de segurança máxima. Diante da relevância da matéria, o Relator adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, remetendo a discussão diretamente ao Plenário.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

303. *O regime jurídico experimentou nova e substancial evolução em 24 de março de 2026, com a edição da Lei 15.358/2026, que instituiu o Marco Legal do Combate ao Crime Organizado e introduziu os arts. 41-A e 41-B na LEP. A alteração é particularmente relevante porque, pela primeira vez, a legislação federal passou a explicitar não apenas a possibilidade de monitoramento excepcional, mas também salvaguardas específicas para o tratamento de comunicações entre advogado e cliente.*

304. *O art. 41-A da LEP passou a admitir monitoramento audiovisual e gravação de encontros, presenciais em parlatório ou virtuais, entre presos provisórios ou condenados vinculados a organizações criminosas ultraviolentas, grupos paramilitares ou milícias privadas e seus visitantes. O art. 41-A, §§ 1º e 2º, da LEP, por sua vez, estabelece que o monitoramento poderá ser requerido pelo delegado de polícia, pelo Ministério Público ou pela administração penitenciária, preservando, para os estabelecimentos penais federais de segurança máxima, o regime especial da Lei 11.671/2008.*

305. *Mais importante para a questão analisada, o art. 41-B da LEP passou a tratar expressamente das comunicações monitoradas entre advogado e cliente. A norma condiciona essa hipótese à existência de 'razões fundadas de conluio criminoso reconhecidas judicialmente' e determina que o conteúdo obtido seja submetido exclusivamente ao juízo competente para o controle da legalidade da investigação, distinto daquele responsável pela instrução e pelo julgamento da ação penal.*

306. *O dispositivo instituiu, ainda, mecanismo de filtragem judicial: cabe ao juízo de controle avaliar previamente a licitude, a pertinência e a necessidade da prova e decidir sobre eventual inutilização; as gravações que não interessarem à prova devem ser destruídas mediante decisão fundamentada; e os conteúdos indeferidos ou considerados ilícitos não podem ser acessados, direta ou indiretamente, pelo juízo da instrução criminal.*

307. *A evolução legislativa permite identificar, assim, três momentos sucessivos. Num primeiro período, prevalecia a regra geral de confidencialidade, sem disciplina penitenciária específica da hipótese excepcional. A partir de 2019, o legislador passou a admitir expressamente o monitoramento excepcional mediante autorização judicial, no RDD e nos estabelecimentos de segurança máxima. Finalmente, em 2026, passou a exigir, para a comunicação advogado-cliente, razões fundadas de conluio criminoso reconhecidas judicialmente e estabeleceu barreiras institucionais destinadas a impedir a utilização de conteúdo protegido pela defesa.*

308. *Deve-se registrar, todavia, que subsiste lacuna remanescente regulatória, procedimental e de governança: o ordenamento estabelece as condições jurídicas fundamentais para a medida excepcional, mas sua aplicação concreta pressupõe a construção de procedimentos administrativos, tecnológicos e interinstitucionais capazes de efetivar simultaneamente a segurança penitenciária e as salvaguardas estabelecidas pelo legislador.*

309. *Conforme levantamento realizado no âmbito desta auditoria, não foi identificado ato normativo nacional e transversal que traduza o conjunto dessas disposições em procedimento operacional sugerido para as administrações penitenciárias, definindo, entre outros aspectos, o tratamento dos elementos que fundamentam o pedido judicial, os agentes autorizados a operar e acessar os sistemas, a segregação do conteúdo protegido, a rastreabilidade das operações, os fluxos de encaminhamento ao juízo de controle, a inutilização das gravações sem relevância probatória e a separação entre a utilização administrativa, de inteligência e investigativo-probatória do conteúdo eventualmente obtido (peças 121-123).*

310. *A inexistência desses parâmetros produz risco jurídico de dupla direção. De um lado, interpretações excessivamente restritivas, associadas à inexistência de procedimentos seguros, podem inviabilizar o emprego das exceções que o próprio legislador criou para situações concretamente demonstradas de conluio criminoso, reduzindo a capacidade estatal de interromper comunicações*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

ilícitas provenientes do ambiente prisional. De outro, procedimentos excessivamente abrangentes ou desprovidos de controles podem produzir restrições indevidas ao exercício da defesa, exposição de estratégia defensiva, ilicitude probatória, responsabilização dos agentes públicos e comprometimento das próprias investigações que se pretende proteger.

311. *Orientação nacional não teria, portanto, a finalidade de ampliar as hipóteses legais de monitoramento, tampouco de presumir comportamento ilícito de advogados em razão de sua eventual atuação profissional. Sua função seria precisamente inversa: operacionalizar a excepcionalidade definida pelo legislador, tornando previsíveis e controláveis as condições sob as quais a Administração pode provocar o Poder Judiciário e executar autorização judicial, sem ultrapassar limites.*

312. *Essa orientação mostra-se especialmente relevante em sistema penitenciário federativo, no qual situações semelhantes podem atualmente receber tratamentos administrativos distintos conforme a unidade da federação, a infraestrutura tecnológica disponível ou a interpretação adotada por cada administração penitenciária. A ausência de parâmetros mínimos comuns amplia o risco de respostas contraditórias, dificulta a cooperação entre órgãos de inteligência e de persecução penal e reduz a segurança jurídica tanto dos agentes públicos responsáveis pela execução das medidas quanto dos profissionais da advocacia e das próprias pessoas privadas de liberdade.*

313. *A necessidade de atuação nacional encontra correspondência, ainda, na própria Política de Fortalecimento do Sistema Penal elaborada pela Senappen. O documento identifica como problema a precariedade dos protocolos de segurança e de inteligência e, entre suas causas, a expansão e o fortalecimento de organizações criminosas em razão do contato facilitado intra e extramuros, a carência de tecnologias adequadas e a insuficiente padronização de normas e rotinas. Entre as entregas previstas estão o aperfeiçoamento dos protocolos de segurança dos estabelecimentos penais para minimizar a atuação de organizações criminosas e a revisão do Manual de Procedimentos, além do fortalecimento da inteligência penitenciária.*

314. *A orientação nacional, nesse contexto, representa mecanismo de proteção simultânea de dois bens jurídicos que não são antagônicos: a preservação integral das prerrogativas da advocacia quando exercidas legitimamente e a capacidade estatal de neutralizar a utilização criminosa excepcional dessas prerrogativas quando demonstrada segundo os requisitos estabelecidos em lei.*

A competência da Senappen para a implementação da normatização nacional

315. *A atribuição para coordenar nacionalmente a implementação das regras anteriormente citadas encontra fundamento inicial na Lei de Execução Penal.*

> *Art. 71. O Departamento Penitenciário Nacional, subordinado ao Ministério da Justiça, é órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.*
> *Art. 72. São atribuições do Departamento Penitenciário Nacional:*
> *I - acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o Território Nacional;*
> *II - inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais;*
> *III - assistir tecnicamente as Unidades Federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos nesta Lei;*

316. *A LEP qualifica o então Departamento Penitenciário Nacional, atualmente Senappen, como órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e lhe atribui, entre outras competências, acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o território nacional, inspecionar e fiscalizar estabelecimentos e serviços penais e assistir tecnicamente as unidades federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos pela própria LEP.*

317. *O Decreto 11.348/2023 reproduz e densifica essas atribuições. Seu art. 31 estabelece que cabe à Senappen exercer as competências previstas nos arts. 71 e 72 da LEP e, especificamente,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

planejar e coordenar a política nacional de serviços penais e acompanhar a aplicação fiel das normas de execução penal no território nacional, além de exercer funções de cooperação e assistência técnica aos entes federativos.

318. *No plano organizacional interno, o fundamento é ainda mais específico. O art. 34, VI, do Decreto 11.348/2023, na redação dada pelo Decreto 12.543/2025, atribui expressamente à Diretoria de Políticas Penitenciárias a competência para elaborar e promover modelos de gestão relacionados à implementação da política penitenciária e realizar a difusão de 'metodologias, padronizações e diretrizes nacionais para os serviços instituídos'. Os incisos I, V, IX e XII do citado art. 34 complementam essa competência ao atribuir à diretoria funções de planejamento e avaliação dos serviços penitenciários, articulação com órgãos da execução penal, cooperação federativa para assistência técnica e modernização dos sistemas penitenciários.*

319. *A matéria também demanda participação das demais unidades especializadas da Senappen. À Diretoria da Polícia Penal Federal compete, nos termos do art. 35 do Decreto 11.348/2023, elaborar normas sobre segurança das instalações, exercício de direitos e deveres dos presos, diretrizes operacionais e rotinas administrativas e de funcionamento destinadas à padronização dos estabelecimentos penais federais. À Diretoria de Inteligência Penal, por seu turno, incumbe planejar, coordenar, integrar, orientar e supervisionar, como agência central, a inteligência penitenciária em âmbito nacional, além de fomentar sua integração com os sistemas estaduais e desenvolver iniciativas destinadas ao enfrentamento do crime organizado (art. 36, incs. III e XI, do Decreto 11.348/2023).*

320. *A competência federal deve, contudo, ser exercida com observância da estrutura constitucional federativa. O art. 24, I, da CF/88 estabelece competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre direito penitenciário, cabendo à União a edição de normas gerais e aos Estados a competência suplementar. Assim, um ato administrativo federal não pode criar nova hipótese material de restrição de direito, nem esgotar a autonomia organizacional dos sistemas estaduais.*

321. *Essa ressalva não afasta a competência para edição de parâmetros nacionais de implementação. A Lei 13.675/2018 inclui expressamente os órgãos do sistema penitenciário entre os integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e estabelece que sua integração se dará mediante estratégias comuns, compartilhamento de informações e intercâmbio de conhecimentos técnicos, inclusive para o enfrentamento de organizações criminosas, preservada a liberdade de organização e funcionamento dos sistemas estaduais e distrital.*

322. *Também o art. 11-B da Lei 11.671/2008 permite que Estados e Distrito Federal construam ou adaptem estabelecimentos penais de segurança máxima, determinando que a eles seja aplicável, 'no que couber', o regime previsto na legislação federal. Essa disposição reforça a existência de espaço legítimo para estabelecimento de padrões técnicos nacionais, sem eliminar a competência dos entes federativos para organizar operacionalmente seus sistemas.*

323. *O fundamento para essa atuação tornou-se ainda mais explícito com o Programa Brasil contra o Crime Organizado, ao estabelecer o que segue:*

> *O eixo de fortalecimento da segurança no sistema prisional tem por objetivo promover a expansão e a implementação progressiva de padrão nacional de segurança máxima no sistema penitenciário estadual e distrital (art. 9º, caput, Decreto 12.966/2026).*

324. *Nesse sentido, resta claro que no eixo de fortalecimento da segurança no sistema prisional, o objetivo de promover a expansão e a implementação progressiva de padrão nacional de segurança máxima no sistema penitenciário estadual e distrital. Entre as iniciativas prioritárias, o decreto prevê expressamente o fortalecimento da inteligência penitenciária, o aperfeiçoamento de protocolos operacionais de segurança alinhados aos padrões nacionais e às diretrizes do Sistema*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

Penitenciário Federal e a priorização de soluções tecnológicas de 'monitoramento e detecção de comunicações ilícitas' (art. 9º, inc. II, V, VI, Decreto 12.966/2026).

325. *Mais significativamente, o Programa Brasil Contra o Crime Organizado determina que a disponibilização pela União de equipamentos, soluções tecnológicas e ações de capacitação destinadas à implementação desse padrão nacional de segurança máxima ficará condicionada à adoção, pelos Estados e pelo Distrito Federal, dos 'parâmetros técnicos estabelecidos em ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública' (art. 9º, §2º, Decreto 12.966/2026). Existe, portanto, previsão normativa atual e expressa de elaboração de parâmetros nacionais pelo MJSP para o padrão de segurança máxima, do qual o monitoramento e a detecção de comunicações ilícitas constituem iniciativa prioritária.*

326. *Os arts. 10 a 12 do Decreto 12.966/2026 completam esse arranjo de governança: atribuem ao MJSP a implementação articulada do Programa; determinam o estabelecimento de diretrizes estratégicas e mecanismos de monitoramento e avaliação; e autorizam instrumentos de cooperação capazes de disciplinar fluxos de comunicação, protocolos de acionamento, capacitações conjuntas, intercâmbio de metodologias e procedimentos de preservação de sigilo.*

327. *Aplicadas ao caso concreto, essas disposições revelam que a ausência de procedimento nacional não constitui apenas problema operacional de segurança penitenciária. Trata-se também de questão de governança: diante de matéria que simultaneamente envolve riscos à segurança pública, direitos fundamentais, atividade de inteligência, produção de prova, atuação de diferentes esferas federativas e participação de múltiplas instituições, a inexistência de parâmetros comuns amplia a probabilidade tanto de omissão estatal quanto de atuação excessiva ou juridicamente inválida.*

328. *Nesse sentido, a atuação da Senappen se amolda à diretriz de articulação de instituições e coordenação de processos entre diferentes níveis e esferas do setor público (art. 4º, IV, do Decreto 9.203/2017).*

329. *Há, portanto, convergência de fundamentos normativos: a LEP atribui à Senappen função nacional de acompanhamento e assistência técnica; o Decreto 11.348/2023 atribui à Diretoria de Políticas Penitenciárias competência expressa para produzir padronizações e diretrizes nacionais; a Lei 13.675/2018 estabelece integração e coordenação interfederativa do sistema penitenciário; o Decreto 9.203/2017 exige coordenação, gestão de riscos, qualidade regulatória e definição de responsabilidades; e, mais recentemente, o Decreto 12.966/2026 determinou a implementação progressiva de padrão nacional de segurança máxima, contemplando expressamente protocolos de segurança e tecnologias de monitoramento e detecção de comunicações ilícitas, com parâmetros técnicos a serem estabelecidos por ato do MJSP.*

330. *Essa leitura também converge com a própria Política de Fortalecimento do Sistema Penal da Senappen, que reconhece a necessidade de padronização de normas e rotinas, identifica o contato facilitado intra e extramuros como vetor de fortalecimento de organizações criminosas e prevê o aperfeiçoamento de protocolos de segurança e inteligência como resposta institucional.*

331. *Consequentemente, há fundamento jurídico suficiente para atribuir à Senappen competência material para formular, coordenar e implementar a padronização nacional da matéria, sem que isso implique competência para criar novas hipóteses de restrição de direitos. A norma administrativa deve operar intra legem, detalhando a execução das hipóteses já definidas pelo legislador, jamais substituindo a autorização judicial, presumindo conluio criminoso ou ampliando os sujeitos e situações legalmente alcançados.*

332. *Quanto à forma, considerando que o art. 9º, § 2º, do Decreto 12.966/2026 se refere expressamente a parâmetros técnicos estabelecidos em ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a solução juridicamente mais segura não é pressupor que a Diretoria de Políticas Penitenciárias ou mesmo a Senappen possuam, isoladamente, competência formal para editar ato*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

vinculante de alcance nacional. Cabe à Senappen, no exercício das atribuições previstas nos arts. 31 e 34 do Decreto 11.348/2023, elaborar tecnicamente e promover a instituição do padrão, submetendo, quando necessário, proposta de ato à autoridade competente do MJSP.

333. *Diante desse quadro, será apresentada proposta de determinação à Secretaria Nacional de Políticas Penais, para elaboração de ato normativo nacional que estabeleça parâmetros jurídicos, técnicos e operacionais mínimos para o monitoramento excepcional de comunicações no ambiente penitenciário, com especial atenção às comunicações entre advogados e pessoas privadas de liberdade, observadas as hipóteses e salvaguardas previstas na Constituição Federal, na Lei 7.210/1984, na Lei 8.906/1994, na Lei 9.296/1996 e na Lei 11.671/2008, em atendimento às disposições dos arts. 71 e 72 da Lei 7.210/1984; nos arts. 31 e 34, especialmente o inciso VI, do Decreto 11.348/2023; nos arts. 2º a 6º do Decreto 9.203/2017; e no art. 9º, caput, § 1º, incisos I, II, V, VI e VII, e § 2º, e arts. 10 a 12 do Decreto 12.966/2026.*

CONCLUSÃO

334. *A política penal constitui dimensão indissociável da política de segurança pública. Embora a custódia de pessoas privadas de liberdade integre a execução penal, seus efeitos transcendem os limites físicos dos estabelecimentos prisionais. A manutenção da capacidade de comando de organizações criminosas a partir do cárcere alimenta homicídios, tráfico de drogas, extorsões, roubos, ataques a agentes públicos e diversas outras modalidades delitivas praticadas fora dos muros das prisões. O fortalecimento da segurança penitenciária, portanto, não representa apenas uma medida voltada à adequada execução da pena, mas condição indispensável para ampliar a capacidade do Estado de proteger a sociedade e preservar a ordem pública.*

335. *A auditoria evidenciou que o Estado brasileiro não parte da ausência de instrumentos para enfrentar esse problema. Existem competências legais atribuídas ao MJSP e à Senappen, mecanismos de financiamento, estruturas de inteligência, políticas públicas, projetos, operações nacionais, conhecimento técnico acumulado e experiências relevantes no Sistema Penitenciário Federal e nos sistemas estaduais. As fragilidades identificadas decorrem, sobretudo, da dificuldade de articular esses ativos em uma capacidade nacional suficientemente integrada, mensurável, padronizada e adaptável às diferentes formas de comunicação ilícita.*

336. *No plano estratégico, verificou-se que a Ação Estratégica 5, alínea 'g', do PNSP estabelece expressamente a necessidade de mapear, monitorar e isolar lideranças criminosas, mas seu desdobramento nos diferentes instrumentos de planejamento, monitoramento, projetos e orçamento não permite reconstruir integralmente a cadeia entre diretriz, intervenções, recursos, entregas e resultados. Há iniciativas relacionadas à finalidade, mas faltam mecanismos suficientemente integrados para demonstrar quais resultados são produzidos e em que medida as intervenções reduzem a capacidade de comunicação e comando das lideranças custodiadas.*

337. *No plano institucional, a Senappen dispõe de expressivo patrimônio técnico relacionado à segurança penitenciária, mas esse conhecimento ainda não foi consolidado em protocolo nacional permanente acompanhado de mecanismos estruturados de implementação, avaliação e aperfeiçoamento. Essa lacuna dificulta a identificação comparável das vulnerabilidades existentes nos sistemas estaduais, limita a disseminação sistemática de boas práticas e reduz a capacidade federal de direcionar assistência técnica, capacitação e recursos segundo critérios de risco e maturidade.*

338. *No plano tecnológico, o bloqueio de sinais de radiofrequência constitui importante barreira complementar, mas sua efetividade é condicionada por fatores técnicos, regulatórios, urbanísticos e institucionais. A proximidade de estações rádio base, a ocupação urbana no entorno dos presídios, a rápida evolução das tecnologias de telecomunicações e a necessidade de articulação entre administrações penitenciárias, Anatel e operadoras tornam a implantação do BSR atividade complexa, que demanda orientação técnica padronizada e permanente avaliação de soluções alternativas ou complementares.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

339. *A auditoria também demonstrou que a neutralização da cadeia de comando não se encerra no controle de aparelhos celulares. Organizações criminosas podem adaptar seus mecanismos de comunicação e explorar canais legítimos de contato para finalidades ilícitas. Os casos examinados envolvendo a instrumentalização criminosa de atendimentos advocatícios evidenciam essa capacidade adaptativa. Embora a legislação mais recente tenha estabelecido hipóteses excepcionais de monitoramento e salvaguardas específicas para proteção das comunicações entre advogado e cliente, ainda não foram identificados parâmetros nacionais que orientem, de forma uniforme e juridicamente segura, a execução administrativa dessas medidas quando autorizadas pelo Poder Judiciário.*

340. *Observadas em conjunto, essas quatro dimensões revelam que o problema central não decorre predominantemente da inexistência de iniciativas, competências ou soluções isoladas. A principal lacuna reside na dificuldade de transformar esses elementos em um sistema nacional de neutralização dotado de objetivos e resultados verificáveis, padrões mínimos de segurança, mecanismos de acompanhamento e aprendizado contínuo, soluções tecnológicas adequadamente geridas e procedimentos juridicamente seguros para lidar com a adaptação dos canais de comunicação criminosa.*

341. *Por essa razão, as propostas formuladas nesta auditoria atuam sobre diferentes etapas dessa cadeia. Propõem-se medidas para aperfeiçoar o desdobramento e a rastreabilidade da Ação Estratégica 5, alínea 'g'; concluir e institucionalizar protocolo nacional de segurança penitenciária; desenvolver instrumentos de avaliação da maturidade e de indução federal baseada em riscos; padronizar e aperfeiçoar a gestão do bloqueio de sinais e avaliar tecnologias complementares; e estabelecer parâmetros nacionais para a execução das hipóteses excepcionais de monitoramento de comunicações previstas no ordenamento jurídico. Também são propostas comunicações ao Congresso Nacional acerca de riscos cuja solução ultrapassa a competência administrativa dos órgãos fiscalizados.*

342. *As medidas propostas devem observar as diferenças existentes entre os sistemas penitenciários estaduais e o federal, em termos de estrutura organizacional, modelo de gestão, perfil da população prisional, natureza dos estabelecimentos, procedimentos operacionais, atribuições institucionais e âmbito de atuação.*

343. *Com a implementação das deliberações propostas, espera-se fortalecer a capacidade do MJSP e da Senappen de planejar, coordenar, induzir, monitorar e avaliar as medidas destinadas à neutralização de lideranças criminosas, reduzir as assimetrias existentes entre os sistemas penitenciários estaduais, aprimorar a alocação dos recursos públicos e tornar mais resilientes as barreiras destinadas a impedir a comunicação ilícita. Em última análise, pretende-se contribuir para que a privação de liberdade produza de forma mais efetiva sua dimensão de prevenção especial negativa, reduzindo a capacidade de lideranças custodiadas de continuar exercendo comando e produzindo efeitos criminosos sobre a sociedade.*

344. *Diante desse quadro, a equipe de auditoria propõe determinações, recomendações e ciência ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, e à Secretaria Nacional de Políticas Penitenciárias, além de comunicações institucionais e medidas de monitoramento voltadas às quatro fragilidades identificadas, conforme detalhado no capítulo seguinte.*

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

345. *Ante o exposto, submetem-se os autos a consideração superior, propondo:*

345.1. <u>determinar</u> ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fulcro no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de <u>360 dias</u>:

a.
o âmbito do processo de revisão do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

especifique metas de resultado necessárias e suficientes para as quais se espere contribuição da Ação Estratégica 5, alínea 'g', apta a permitir a mensuração da finalidade de neutralização de lideranças criminosas no sistema prisional, observando os atributos de especificidade, mensurabilidade, alcançabilidade, relevância e prazo determinado, em atendimento aos arts. 3º, caput e inciso III, e 4º, caput e parágrafo único, do Decreto 10.822/2021, bem como as particularidades do sistema prisional estadual e federal;

b.
m atendimento ao art. 6º, inciso XVIII e parágrafo único, da Lei 13.675/2018; ao art. 4º, incisos III e X, do Decreto 9.203/2017; e às competências de gestão, revisão e monitoramento das políticas, objetivos, projetos, indicadores e metas atribuídas ao CGE/MJSP pela Portaria MJSP 2/2022, revise os instrumentos de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação relacionados à Política de Fortalecimento do Sistema Penal e ao Objetivo Estratégico 4 do Planejamento Estratégico do MJSP, devendo sempre observar as particularidades do sistema prisional estadual e federal, de modo a:

345.1.b.1. estabelecer conjunto suficiente de indicadores de implementação, produto e resultado que permita acompanhar as entregas relacionadas à Ação Estratégica 5, alínea 'g', e aferir sua contribuição para a inatividade das lideranças criminosas;

345.1.b.2. explicitar a vinculação entre a Ação Estratégica 5, alínea 'g', e os projetos, iniciativas e demais intervenções efetivamente utilizadas para sua implementação, de modo que seja possível acompanhar sua execução, abrangência e resultados; e

345.1.b.3. assegurar que os mecanismos de mensuração associados ao Objetivo Estratégico 4 contemplem a dimensão de 'inatividade das lideranças criminosas' expressamente prevista nesse objetivo;

c.
stabeleça mecanismo de rastreabilidade físico-financeira que permita identificar, em nível suficiente para fins de monitoramento e avaliação, os recursos orçamentários e financeiros destinados aos projetos, iniciativas e entregas relacionados à Ação Estratégica 5, alínea 'g', e relacioná-los aos respectivos produtos e resultados, em atendimento ao art. 6º, inciso XVIII, da Lei 13.675/2018 e ao art. 4º, inciso III, do Decreto 9.203/2017, observada a sistemática de integração entre políticas públicas, planejamento estratégico e orçamento estabelecida no PNSP 2021-2030 (p. 48-49) e as particularidades do sistema prisional estadual e federal;

345.2. <u>determinar</u> à Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), com fulcro no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de <u>360 dias</u>:

a.
om fundamento no art. 34, incisos I e VI, do Anexo I do Decreto 11.348/2023, c/c a Política de Fortalecimento do Sistema Penal, aprovada pela Resolução CGE 26/2024, conclua a revisão do Manual Orientador de Procedimentos e Rotinas Penitenciárias para os Estados e publique protocolo nacional de segurança penitenciária, contendo princípios, requisitos mínimos e diretrizes para os procedimentos de segurança relacionados, entre outros aspectos, ao controle de acesso, às revistas de pessoas, materiais e veículos, ao monitoramento por circuito fechado de televisão (CFTV), à utilização de equipamentos de inspeção, à inteligência penitenciária, à supervisão das rotinas operacionais e à capacitação de policiais penais, preservadas as competências e as especificidades dos sistemas penitenciários estaduais, observando as suas particularidades em relação ao sistema prisional federal;

b.
om fundamento nos arts. 71 e 72 da Lei 7.210/1984; nos arts. 31 e 34, especialmente o inciso VI, do Decreto 11.348/2023; nos arts. 2º a 6º do Decreto 9.203/2017; e no art. 9º, caput, § 1º, incisos I, II, V,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

VI e VII, e § 2º, e arts. 10 a 12 do Decreto 12.966/2026, elabore e submeta à autoridade competente do Ministério da Justiça e Segurança Pública proposta de ato normativo nacional que estabeleça parâmetros jurídicos, técnicos e operacionais mínimos para o monitoramento excepcional de comunicações no ambiente penitenciário, com distinção entre as medidas destinadas à preservação da segurança e da ordem interna e as medidas que incidam sobre o conteúdo de comunicações protegidas por garantias constitucionais e legais, com especial atenção às comunicações entre advogados e pessoas privadas de liberdade, observadas as hipóteses e salvaguardas previstas na Constituição Federal, na Lei 7.210/1984, na Lei 8.906/1994, na Lei 9.296/1996 e na Lei 11.671/2008, bem como a distinção entre o monitoramento .

345.3. recomendar, com fulcro no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, à Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) que:

a. fortaleça sua estrutura organizacional voltada à segurança penitenciária, mediante a instituição de unidade responsável pela coordenação dos referenciais nacionais de segurança, pela atualização permanente dos protocolos e diretrizes técnicas, pela consolidação do conhecimento produzido pelas operações nacionais, inspeções e atividades de inteligência, bem como pela identificação, validação e disseminação de boas práticas de segurança penitenciária, em suprimento das lacunas de governança;

b. desenvolva e implemente metodologia nacional para avaliação da maturidade dos procedimentos de segurança penitenciária adotados pelos sistemas penitenciários estaduais, contemplando indicadores objetivos de desempenho, critérios padronizados de avaliação, classificação dos sistemas penitenciários por níveis de maturidade e mecanismos periódicos de monitoramento da evolução dos sistemas penitenciários estaduais, de forma a subsidiar a coordenação da Política Penal Nacional e orientar ações de melhoria contínua;

c. considere, na definição das ações de assistência técnica e financeira aos sistemas penitenciários estaduais, critérios relacionados ao grau de implementação dos referenciais técnicos nacionais, ao nível de maturidade dos procedimentos de segurança penitenciária e à adoção de boas práticas identificadas pela própria Secretaria, de forma a orientar a priorização do apoio federal segundo as vulnerabilidades e necessidades verificadas e fortalecer a capacidade de indução da Política Penal Nacional;

d. elabore manual de boas práticas para operacionalização de bloqueio de sinais de radiofrequência (BSR) no sistema prisional, contendo processo padronizado para a realização do BSR, com obrigatoriedade de se seguir o Regulamento sobre Bloqueador de Sinais de Radiocomunicações, anexo à Resolução-ANATEL 760/2023, de modo a auxiliar as unidades prisionais estaduais na prevenção da comunicação ilícita no sistema prisional, considerando as diferentes realidades dos sistemas prisionais estaduais e federal, podendo para isso contar com o apoio da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL);

e. promova estudos sobre a viabilidade técnica, financeira e operacional de adoção da tecnologia de sistemas de acesso gerenciado (Managed Access Systems – MAS) no contexto do bloqueio de dispositivos móveis e na prevenção da comunicação ilícita em unidades prisionais, tomando como benchmark o projeto piloto do Módulo CEMI - Presídios, de iniciativa do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MP-MG), em parceria com a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e com a Associação Brasileira de Recursos de Telecomunicações (ABR Telecom);

345.4. dar conhecimento da auditoria em questão e da deliberação que vier a ser prolatada, à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), da Câmara dos Deputados, e à Comissão de Segurança Pública (CSP) do Senado Federal, para subsidiar, no que couber, debate legislativo acerca de aperfeiçoamento da governança da segurança em complexos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

penitenciários e unidades prisionais, sobretudo em relação aos seguintes riscos institucionais identificados na presente auditoria:

a. deficiências e encarecimento do custo do Estado para bloqueio de sinais de radiofrequência em complexos penitenciários e unidades prisionais, e deficiências no combate a drones utilizados por organizações criminosas, em decorrência da ausência de segurança jurídica para restrição de loteamento urbano, proibição de construção de áreas residenciais ou comerciais e proibição de implantação de estações rádio base (ERB) por operadoras de telefonia, a partir de um raio mínimo de distância dessas unidades; e

b. deficiências no bloqueio de comunicações ilícitas e implementação de listas seguras (safelist ou allowlist) de acesso a dispositivos, em decorrência da ausência de segurança jurídica para observância do bloqueio de comunicações como preceito geral e liberação de seu acesso como exceção, a partir de um raio mínimo de distância de complexos penitenciários e unidades prisionais;

345.5. autorizar que o monitoramento das determinações para o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) seja realizado no âmbito do TC 015.790/2026-6, nos termos do art. 17, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020 e do art. 4º, § 3º, da Portaria-Segecex 9/2020;

345.6. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar em ata desta sessão comunicação do Relator ao colegiado no sentido de monitorar a implementação das recomendações supras ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e à Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), por ocasião da avaliação do cumprimento das determinações contidas supra; e

345.7. *encaminhar a decisão que vier a ser prolatada a respeito desta auditoria ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ); à Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público (CSP/CNMP); ao Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CCOMGEX); à Superintendência de Serviços Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul (SUSEPE-RS); à Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização do Estado da Bahia (SEAP-BA); à Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Pará (SEAP-PA); à Secretaria da Administração Penitenciária e Ressocialização do Estado do Ceará (SAP-CE); à Secretaria de Estado de Polícia Penal do Rio de Janeiro (SEPPEN-RJ); à Diretoria-Geral de Polícia Penal do Estado de Goiás (DGPP-GO); ao Grupo de Atuação Especial de Execução Penal do Ministério Público da Bahia (GAEP/MP-BA); ao Grupo de Atuação Especial em Segurança Pública do Ministério Público do Estado do Ceará (GAESP/MP-CE); à Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Institucionais do Ministério Público do Rio Grande do Sul (MP-RS); ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Execução Penal do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CAOEP/MP-RJ); ao Ministério Público do Estado de Pernambuco (MP-PE); ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE); e ao Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul (TCE-MS); à Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), além dos órgãos fiscalizados, como partes interessadas que desempenharam importantes contribuições, em especial na oficina de sala de guerra, sem as quais esta auditoria não seria possível."*

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167350.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar a atuação do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) na implementação de medidas destinadas a mapear, monitorar e isolar lideranças de organizações criminosas em estabelecimentos prisionais de segurança máxima, de modo a desarticular essas organizações e prevenir a prática de crimes ordenados de dentro dos presídios.

2. Cumpre destacar, desde logo, que a auditoria se insere em uma perspectiva de aproximação do Tribunal com a sociedade. Sob a diretriz de "Participação Cidadã", o tema "problema no sistema prisional" foi eleito entre os cinco considerados como prioritários em votação popular no "Portal de Participação Cidadã", do TCU, com 770 votos e 96 relatos decorrentes das dores mostradas na história hipotética apresentada no prólogo do relatório que precede este voto e em face da complexidade do sistema prisional brasileiro.

3. Cumprimento, inicialmente, o Presidente Vital do Rêgo por essa relevante diretriz estabelecida no sentido de alinhar as ações desta Corte ao interesse do cidadão brasileiro. Essa atuação do Tribunal aproxima o controle externo da sociedade, do cidadão, e demonstra a importância de que as preocupações manifestadas pela população podem contribuir para a identificação de problemas públicos relevantes e para o direcionamento do controle externo a medidas capazes de produzir resultados concretos. Ações como esta ilustram a importância da visão e da sensibilidade do líder deste Tribunal

4. Parabenizo, também, toda a equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa) pela excelência do trabalho realizado, que examina questão de elevada relevância para a segurança pública brasileira e para a capacidade do Estado de assegurar que os estabelecimentos penitenciários cumpram sua finalidade legal. A fiscalização apresenta diagnóstico abrangente de fragilidades de governança, de padronização dos procedimentos de segurança, de emprego de tecnologias de bloqueio de comunicações e de monitoramento excepcional de contatos no ambiente prisional.

5. O tema merece especial atenção. O sistema prisional brasileiro reúne centenas de milhares de pessoas privadas de liberdade, distribuídas por estabelecimentos sob a administração dos diferentes entes federativos. Ao final de 2025, segundo os dados apresentados pela unidade técnica, havia 964.668 pessoas encarceradas no país, em aproximadamente 1.360 estabelecimentos prisionais.

6. Nesse contexto, a segurança penitenciária não pode ser compreendida apenas como questão interna à administração dos presídios. A possibilidade de que lideranças criminosas continuem a transmitir ordens, coordenar atividades ilícitas e preservar vínculos operacionais a partir das unidades de custódia constitui desafio que ultrapassa os limites físicos desses estabelecimentos e repercute diretamente na segurança da população.

7. A fiscalização concentrou-se na Ação Estratégica 5, alínea "g", do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021–2030, que prevê o mapeamento, o monitoramento e o isolamento de lideranças de organizações criminosas em estabelecimentos prisionais de segurança máxima, com a finalidade de desarticular tais organizações e impedir a prática de crimes comandados de dentro dos presídios.

8. A escolha desse objeto é oportuna. A efetividade da política pública depende não apenas da adoção de medidas de segurança nas unidades penitenciárias, mas também da existência de planejamento consistente, coordenação nacional, recursos adequadamente direcionados, parâmetros técnicos comuns e mecanismos capazes de aferir se as ações implementadas estão, de fato, reduzindo a capacidade de atuação das organizações criminosas.

9. É preciso reconhecer, de outra parte, as características federativas do sistema prisional brasileiro. A administração cotidiana dos estabelecimentos penitenciários compete, em regra, aos estados e ao Distrito Federal, ao passo que à União cabe exercer suas atribuições de coordenação,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167351.

formulação de diretrizes nacionais, assistência técnica e financeira e articulação da política pública. A atuação federal, portanto, deve respeitar a distribuição constitucional de competências, sem que isso afaste a necessidade de referenciais nacionais capazes de orientar e conferir maior coerência às iniciativas desenvolvidas pelos diferentes entes.

10. A auditoria identificou quatro achados principais que, embora relacionados entre si, exigem providências específicas: (i) fragilidades na governança e na integração dos instrumentos de planejamento e execução; (ii) ausência de protocolo nacional de segurança penitenciária consolidado e implementado de forma uniforme; (iii) limitações técnicas e regulatórias à implantação e à operação de bloqueadores de sinais de radiofrequência; e (iv) deficiências nos procedimentos de monitoramento do uso ilícito de atendimentos advocatícios.

11. A meu ver, esses achados devem ser examinados de forma integrada. A existência de instrumentos tecnológicos, por mais relevantes que sejam, não assegura, isoladamente, a neutralização da comunicação ilícita. Tampouco a edição de normas ou a realização de investimentos será suficiente se não houver coordenação institucional, definição de responsabilidades, capacidade de execução e avaliação dos resultados alcançados.

I – Da governança, do planejamento e da avaliação dos resultados

12. O primeiro achado evidencia fragilidades na articulação entre os instrumentos de planejamento, execução, financiamento, monitoramento e avaliação da política pública voltada à identificação e à neutralização da atuação de lideranças criminosas no sistema prisional.

13. A unidade técnica verificou que a Ação Estratégica 5, alínea "g", do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021–2030 não dispõe de objetivo ou indicador específico no Plano Plurianual que permita acompanhar, de maneira suficientemente direta, os resultados esperados dessa intervenção. Também foram identificadas limitações na vinculação entre projetos executados, recursos empregados e resultados atribuíveis à ação estratégica.

14. Essa deficiência merece atenção porque a existência de uma estratégia formalmente estabelecida não garante, por si só, sua efetiva implementação. Para que a política pública possa ser adequadamente conduzida, é necessário que seus objetivos se traduzam em metas verificáveis, ações concretas, responsabilidades definidas, indicadores consistentes e mecanismos de acompanhamento capazes de identificar desvios e orientar correções de rumo.

15. O problema não se resume, portanto, à ausência de um indicador isolado. Trata-se da necessidade de estabelecer uma cadeia de planejamento e avaliação que permita relacionar os recursos públicos mobilizados às entregas realizadas e aos resultados efetivamente produzidos na segurança penitenciária.

16. Os dados orçamentários apresentados no relatório reforçam essa preocupação. Em 2025, a Ação Orçamentária 21BP contou com dotação autorizada de aproximadamente R$ 314,90 milhões, dos quais R$ 103,21 milhões foram pagos, correspondentes a cerca de 32,8% do montante autorizado. No componente de investimentos, o relatório registra conversão em pagamentos de apenas 18,6%, além de aproximadamente R$ 145,9 milhões inscritos em restos a pagar não processados.

17. Esses números, considerados isoladamente, não permitem concluir que os recursos tenham sido empregados de forma inadequada ou que a política pública tenha deixado de produzir resultados na mesma proporção da execução financeira. Revelam, contudo, a necessidade de aprimorar o acompanhamento físico-financeiro e de compreender os fatores que interferem na conversão das dotações em entregas concretas.

18. A auditoria também examinou transferências realizadas por meio da Ação Orçamentária 00R3, que somaram aproximadamente R$ 432,34 milhões. Segundo a unidade técnica, os dados analisados não permitiram identificar, de forma suficiente, critérios de elegibilidade, condicionantes e mecanismos de monitoramento da aplicação desses recursos especificamente relacionados à ação estratégica examinada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167351.

19. A questão central, nesse ponto, é assegurar que os instrumentos de financiamento sejam acompanhados de informações que permitam identificar a finalidade dos recursos, as intervenções financiadas, as entregas correspondentes e os resultados que se pretende alcançar. Sem essa rastreabilidade, torna-se mais difícil avaliar a efetividade da política e definir prioridades de alocação dos recursos disponíveis.

20. Não basta, assim, conhecer o montante transferido ou executado. É necessário compreender quais medidas foram efetivamente implementadas, quais unidades foram beneficiadas, que capacidades operacionais foram ampliadas e em que medida as intervenções contribuíram para reduzir a possibilidade de comunicação e comando criminoso a partir dos estabelecimentos prisionais.

21. A providência proposta pela unidade técnica, no sentido de aperfeiçoar os instrumentos de planejamento e de avaliação da ação estratégica, mostra-se adequada. Considero especialmente relevante a definição de ao menos uma meta de resultado, com atributos de especificidade, mensurabilidade e delimitação temporal, acompanhada de indicadores de implementação, produto e resultado.

22. Também se revela pertinente assegurar a vinculação entre projetos, intervenções e objetivos da ação estratégica, bem como aprimorar a rastreabilidade físico-financeira dos recursos aplicados. Esses instrumentos devem permitir que a administração federal identifique não apenas o que foi gasto, mas também o que foi entregue e quais efeitos foram obtidos.

23. Nesse mesmo sentido, merece acolhimento a preocupação com a mensuração da inatividade de lideranças criminosas no âmbito do Objetivo Estratégico 4, de modo que esse aspecto seja considerado nos instrumentos de acompanhamento pertinentes. A avaliação da política precisa guardar correspondência com o resultado que se pretende alcançar, sem se limitar à contabilização de procedimentos ou de produtos administrativos.

24. Entendo, portanto, que o aperfeiçoamento da governança deve constituir o eixo estruturante das providências decorrentes desta auditoria. É a partir de planejamento consistente, metas verificáveis, responsabilidades definidas e avaliação sistemática que se poderá conferir maior efetividade às medidas de segurança penitenciária.

II – Da necessidade de referenciais nacionais de segurança penitenciária

25. O segundo achado diz respeito à ausência de protocolo nacional de segurança penitenciária consolidado e implementado de maneira uniforme, situação que contribui para a existência de diferentes níveis de maturidade e capacidade operacional entre os sistemas penitenciários estaduais.

26. A segurança dos estabelecimentos prisionais exige procedimentos adequados para o controle de acesso, a movimentação interna, a gestão de informações, a fiscalização das rotinas, a identificação de riscos e a resposta a incidentes. Quando tais procedimentos não são orientados por referenciais técnicos suficientemente consolidados, aumenta a possibilidade de que unidades submetidas a riscos semelhantes adotem soluções substancialmente distintas, nem sempre apoiadas em parâmetros comuns de qualidade e efetividade.

27. É evidente que os sistemas penitenciários estaduais apresentam realidades distintas, seja em relação à infraestrutura, ao perfil da população custodiada, à disponibilidade de pessoal, à organização administrativa ou à capacidade de investimento. A padronização nacional não deve ignorar essas particularidades nem pressupor que todas as unidades possam implementar, de imediato, soluções idênticas.

28. Isso não afasta, contudo, a conveniência de estabelecer padrões mínimos nacionais de segurança, acompanhados de orientações técnicas que permitam aos gestores adaptar sua aplicação às circunstâncias locais sem comprometer os objetivos essenciais da política pública.

29. A existência de referenciais comuns favorece a disseminação de boas práticas, a capacitação dos profissionais, a interoperabilidade de procedimentos e o compartilhamento de conhecimentos acumulados pelas administrações penitenciárias. Além disso, oferece à União

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167351.

parâmetros mais objetivos para orientar sua assistência técnica e financeira e para avaliar a evolução da capacidade de segurança dos sistemas estaduais.

30. A unidade técnica propõe que a Senappen conclua a consolidação do protocolo nacional de segurança penitenciária, atualmente denominado "Manual Orientador de Procedimentos e Rotinas Penitenciárias para os Estados". Recomenda, ainda, o fortalecimento da estrutura organizacional da Secretaria para coordenar referenciais técnicos nacionais, gerir o conhecimento produzido no âmbito da política pública e disseminar metodologias, padronizações e boas práticas.

31. Considero pertinentes essas medidas. A consolidação de um documento orientador constitui etapa relevante, mas sua efetividade dependerá da capacidade institucional de promover sua aplicação, acompanhar os resultados e atualizar os procedimentos à luz da experiência prática e da evolução dos riscos enfrentados pelas unidades penitenciárias.

32. Nesse sentido, a recomendação de fortalecimento da estrutura organizacional da Senappen merece acolhimento. A coordenação nacional da segurança penitenciária demanda capacidade permanente de articulação com os estados, produção e atualização de referenciais técnicos, apoio à formação dos profissionais e identificação de soluções que possam ser disseminadas entre as administrações penitenciárias.

33. Também considero acertada a proposta de que a assistência técnica e financeira aos sistemas estaduais leve em conta o grau de implementação dos referenciais nacionais, o nível de maturidade dos procedimentos de segurança e a adoção de boas práticas identificadas pela própria Secretaria. Esses elementos podem contribuir para que o apoio federal seja direcionado segundo critérios transparentes, considerando as necessidades de cada sistema e a capacidade de execução das medidas apoiadas.

34. Essa abordagem deve ser compreendida como instrumento de indução e cooperação federativa. A finalidade não é substituir os gestores estaduais no exercício de suas competências, mas favorecer a convergência em torno de padrões mínimos de segurança e estimular a melhoria progressiva das capacidades institucionais.

35. A medida também pode contribuir para reduzir assimetrias entre os sistemas penitenciários, sem desconsiderar diferenças legítimas de contexto e de disponibilidade de recursos. O objetivo é assegurar que tais diferenças não se convertam em vulnerabilidades evitáveis decorrentes da falta de orientação técnica ou da ausência de mecanismos de compartilhamento de experiências.

III – Das limitações à implantação e à operação dos bloqueadores de sinais de radiofrequência

36. O terceiro achado trata das dificuldades técnicas e regulatórias relacionadas à implantação e à operação de bloqueadores de sinais de radiofrequência (BSR) em unidades prisionais, circunstância que permite a manutenção de comunicações ilícitas por meio de dispositivos móveis.

37. A utilização de aparelhos celulares no interior dos estabelecimentos penitenciários pode viabilizar a continuidade de atividades criminosas, inclusive mediante a transmissão de ordens, a articulação entre integrantes de organizações e a prática de delitos contra pessoas que se encontram fora dos presídios. A prevenção desse tipo de comunicação constitui, por isso, componente relevante das estratégias de segurança penitenciária.

38. O relatório, entretanto, demonstra que a instalação e a operação dos bloqueadores não constituem providências meramente administrativas ou de simples aquisição de equipamentos. Foram identificadas dificuldades de implementação pelas unidades prisionais, limitações na interação com agências reguladoras e operadoras de telefonia, interferências relacionadas à proximidade de estações rádio base e desafios decorrentes da evolução tecnológica das telecomunicações.

39. Tais circunstâncias indicam que a efetividade dos bloqueadores depende de condições técnicas e institucionais que ultrapassam a atuação isolada da administração penitenciária. A escolha da tecnologia, a configuração dos equipamentos, a compatibilidade com o ambiente de telecomunicações, a manutenção e a operação dos sistemas precisam ser examinadas de forma coordenada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167351.

40. Não se pode presumir que a aquisição de equipamentos seja suficiente para resolver o problema. Sem estudos prévios, condições adequadas de implantação, protocolos operacionais e avaliação periódica de desempenho, há risco de que investimentos relevantes não produzam os efeitos esperados ou deixem de acompanhar as transformações tecnológicas.

41. A unidade técnica recomenda à Senappen a elaboração de manuais de boas práticas para a operacionalização dos bloqueadores de sinais de radiofrequência no sistema prisional. Propõe, igualmente, a realização de estudos sobre a viabilidade de adoção de sistemas de acesso gerenciado, com bloqueio de dispositivos móveis no nível de protocolo.

42. Entendo que essas providências são adequadas porque buscam enfrentar as limitações identificadas sem pressupor que exista solução tecnológica única e universalmente aplicável. A elaboração de manuais pode oferecer orientação prática às administrações penitenciárias, enquanto os estudos de viabilidade permitem comparar alternativas, avaliar requisitos técnicos e identificar riscos antes de decisões de investimento ou de expansão.

43. É importante, nesse processo, que as soluções sejam examinadas à luz de evidências técnicas, da realidade operacional das unidades e da necessidade de articulação com os órgãos e agentes responsáveis pelas telecomunicações. A evolução tecnológica exige que os procedimentos sejam periodicamente revistos, de modo a evitar que as soluções adotadas se tornem rapidamente insuficientes.

44. Também merece atenção a proposta de dar conhecimento às comissões de segurança pública do Congresso Nacional acerca dos riscos institucionais decorrentes da falta de segurança jurídica em questões relacionadas à implantação dos bloqueadores, inclusive no que diz respeito à proximidade de estações rádio base, às restrições urbanísticas e às condições técnicas e jurídicas de bloqueio de sinais.

45. A comunicação ao Poder Legislativo é pertinente diante da dimensão institucional e regulatória dos obstáculos descritos no relatório. Ao levar os riscos identificados ao conhecimento das comissões competentes, o Tribunal contribui para o debate público e para a avaliação de eventuais aperfeiçoamentos normativos, sem substituir a atuação legislativa nem antecipar soluções que dependem de exame próprio pelos órgãos competentes.

46. Em suma, considero que as medidas propostas podem contribuir para que a política de bloqueio de comunicações ilícitas seja conduzida com maior segurança técnica, previsibilidade regulatória e capacidade de adaptação às mudanças tecnológicas.

47. Cumpre registrar que recentemente, no dia 9 de outubro deste ano, foi editado o Decreto nº 13.136, que regulamenta a Lei nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003, e a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para instituir o Programa Nacional de Neutralização de Comunicações Ilícitas em Estabelecimentos Penais e o Cadastro Nacional de Perímetros de Segurança Penitenciária.

48. Essa inovação legislativa já é desdobramento da auditoria realizada pelo Tribunal, ora em apreciação, e certamente contribuirá para equacionar os problemas detectados neste achado de auditoria.

IV – Do monitoramento excepcional de comunicações no ambiente penitenciário

49. O quarto achado aborda as deficiências nos procedimentos destinados a identificar e prevenir o uso ilícito de atendimentos advocatícios, que podem, em determinadas circunstâncias, ser instrumentalizados para preservar a comunicação de lideranças criminosas com integrantes de organizações que permanecem fora dos estabelecimentos prisionais.

50. A auditoria identificou limitações nos procedimentos de monitoramento de comunicações no ambiente penitenciário, inclusive em situações que envolvem pessoas submetidas ao Regime Disciplinar Diferenciado ou custodiadas em estabelecimentos penais de segurança máxima. O relatório também examina a adaptação das formas de comunicação utilizadas por organizações criminosas às restrições impostas pelo ambiente de custódia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167351.

51. O enfrentamento desse problema exige, entretanto, especial cuidado jurídico. A necessidade de prevenir a continuidade de atividades criminosas no interior dos presídios não autoriza a adoção de medidas indiscriminadas de monitoramento, tampouco afasta as garantias constitucionais e legais que protegem o exercício da advocacia e a comunicação entre advogados e seus clientes.

52. A comunicação entre a pessoa privada de liberdade e seu defensor possui função essencial à administração da Justiça e ao exercício do direito de defesa. Por isso, a adoção de medidas de controle deve observar rigorosamente os pressupostos legais aplicáveis, distinguindo os procedimentos de segurança e organização do ambiente penitenciário daqueles que importem acesso ao conteúdo de comunicações protegidas.

53. O desafio consiste em estabelecer mecanismos que permitam enfrentar eventuais usos ilícitos dos atendimentos advocatícios sem comprometer as prerrogativas profissionais, o sigilo legalmente protegido e as garantias da pessoa custodiada. Essa conciliação demanda critérios jurídicos claros, procedimentos operacionais definidos e salvaguardas que impeçam a ampliação indevida de medidas excepcionais.

54. Nesse contexto, a unidade técnica propõe determinação ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com o apoio da Senappen, para que elabore ato normativo nacional destinado a estabelecer parâmetros jurídicos, técnicos e operacionais mínimos para o monitoramento excepcional de comunicações no ambiente penitenciário, com especial atenção às comunicações entre advogados e pessoas privadas de liberdade.

55. A proposta prevê a observância das hipóteses e salvaguardas estabelecidas na Constituição Federal, na Lei de Execução Penal, no Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil, na legislação relativa à interceptação de comunicações e nas normas aplicáveis ao sistema penitenciário federal, entre outros diplomas mencionados no relatório.

56. Considero necessária a adoção de parâmetros nacionais sobre a matéria. A inexistência de orientação suficientemente clara pode produzir práticas heterogêneas, insegurança jurídica e dificuldades para que os gestores identifiquem os limites e as condições de legitimidade das medidas de monitoramento.

57. O ato normativo, contudo, deverá delimitar com precisão as hipóteses excepcionais de atuação, os pressupostos legais, as autoridades competentes, os procedimentos de autorização eventualmente exigidos, os registros necessários e os mecanismos de controle pertinentes. Deverá, igualmente, assegurar que medidas voltadas à proteção da segurança e da ordem penitenciária não sejam confundidas com autorização genérica para acessar o conteúdo de comunicações protegidas.

58. A providência deve observar, em particular, as garantias relacionadas ao exercício da advocacia e ao sigilo profissional, sem impedir a adoção das medidas legalmente cabíveis quando presentes os pressupostos exigidos pelo ordenamento jurídico. O objetivo é oferecer segurança jurídica à atuação estatal, e não ampliar indiscriminadamente os poderes de vigilância sobre pessoas privadas de liberdade ou seus defensores.

59. Por essas razões, acompanho a proposta de determinação ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com apoio da Senappen, para elaboração do ato normativo nacional, observadas as disposições legais e constitucionais aplicáveis e a necessidade de conciliar a segurança penitenciária com a proteção dos direitos fundamentais.

V – Da implementação das medidas e do acompanhamento pelo Tribunal

60. Os quatro achados revelam problemas que se relacionam entre si e cuja superação exigirá atuação coordenada, planejamento e continuidade administrativa. O aprimoramento dos indicadores e do rastreamento dos recursos, a consolidação de referenciais nacionais, o enfrentamento das dificuldades tecnológicas e a definição de parâmetros jurídicos para o monitoramento excepcional de comunicações não são medidas independentes: integram um mesmo esforço de fortalecimento da capacidade estatal de prevenir a atuação criminosa a partir dos estabelecimentos prisionais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167351.

61. Considero relevante, nesse ponto, que as propostas não se limitem à formulação de documentos ou à edição de atos normativos. Sua implementação deverá produzir condições concretas para que a política pública seja planejada, executada e avaliada de maneira mais consistente, com capacidade de identificar vulnerabilidades, estabelecer prioridades e corrigir deficiências.

62. A unidade técnica submeteu o relatório preliminar aos gestores do Ministério da Justiça e Segurança Pública e da Senappen, em observância ao procedimento previsto na Resolução-TCU 315/2020. Conforme registrado na instrução, os órgãos e suas diretorias concordaram, em linhas gerais, com os achados e com as propostas de encaminhamento, apresentando comentários e solicitando ajustes específicos, especialmente quanto aos prazos de implementação.

63. A unidade técnica acolheu a necessidade de ampliar o prazo inicialmente considerado, propondo 360 dias para a implementação das medidas pertinentes. A justificativa reside na complexidade das providências, na necessidade de articulação entre órgãos federais e administrações estaduais, na realização de validações técnicas e em possíveis alterações organizacionais.

64. Considero razoável o prazo proposto, tendo em vista que parte das providências envolve mudanças de governança, consolidação de referenciais nacionais e elaboração de instrumentos normativos ou técnicos que demandam participação de diferentes atores institucionais. Um prazo compatível com essa complexidade tende a favorecer a qualidade das soluções e a viabilidade de sua implementação.

65. A razoabilidade do prazo, todavia, não deve ser interpretada como dispensa de planejamento ou de acompanhamento. Ao contrário, a amplitude das medidas recomenda que os órgãos responsáveis organizem as atividades necessárias, identifiquem dependências e etapas intermediárias e mantenham mecanismos de controle capazes de antecipar dificuldades de execução.

66. Também considero adequado que o Tribunal acompanhe a implementação das determinações e recomendações, conforme proposto pela unidade técnica e registrado no relatório. O monitoramento permitirá verificar não apenas a adoção formal das providências, mas também sua efetiva implementação e a evolução das condições de governança e segurança penitenciária.

67. Esse acompanhamento deve considerar a natureza distinta dos encaminhamentos. As determinações deverão ser verificadas segundo seus respectivos objetos e prazos, enquanto as recomendações deverão ser acompanhadas de modo a permitir avaliar as medidas adotadas pelos gestores e os resultados obtidos, nos termos da regulamentação aplicável.

68. A auditoria também prevê o encaminhamento da deliberação a órgãos e entidades que podem contribuir para o conhecimento dos achados e para a articulação das providências pertinentes, incluindo instâncias do sistema de Justiça, administrações penitenciárias estaduais, órgãos de controle, a Agência Nacional de Telecomunicações e as comissões de segurança pública do Congresso Nacional, nos termos da proposta da unidade técnica.

69. Entendo que essa comunicação é apropriada, pois os problemas identificados não se restringem à esfera de atuação de um único órgão. A articulação institucional e o compartilhamento das conclusões da fiscalização podem favorecer a adoção de medidas complementares, respeitadas as competências legais de cada destinatário.

VI – Conclusão

70. Para concluir, cumpre consignar que a auditoria evidencia que a prevenção da atuação de organizações criminosas a partir dos estabelecimentos penitenciários exige mais do que iniciativas isoladas de vigilância ou de aquisição de equipamentos. Requer uma política pública estruturada, dotada de planejamento consistente, objetivos mensuráveis, capacidade de coordenação nacional, referenciais técnicos comuns e mecanismos de avaliação de resultados.

71. O primeiro achado demonstra a necessidade de aprimorar a governança e assegurar a rastreabilidade entre recursos, intervenções e resultados. O segundo revela a importância de consolidar parâmetros nacionais de segurança penitenciária e fortalecer a capacidade institucional da Senappen para coordenar sua disseminação. O terceiro evidencia que a prevenção das comunicações ilícitas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167351.

depende de soluções tecnológicas tecnicamente fundamentadas e de maior articulação institucional e regulatória. O quarto, por sua vez, aponta para a necessidade de parâmetros nacionais claros para o monitoramento excepcional de comunicações, com estrita observância das garantias constitucionais e legais.

72. As medidas propostas pela unidade técnica enfrentam essas deficiências de maneira coerente e complementar. Sua implementação poderá contribuir para o fortalecimento da política penitenciária nacional, para a redução de vulnerabilidades entre os sistemas estaduais e para o aperfeiçoamento dos mecanismos de prevenção e neutralização da atuação criminosa a partir dos presídios.

73. Ressalto, por fim, a importância de que o trabalho de controle externo mantenha o foco nos resultados da política pública. A finalidade última das providências examinadas não é apenas aprimorar instrumentos administrativos ou tecnológicos, mas fortalecer a capacidade do Estado de impedir que os estabelecimentos prisionais sejam utilizados para a continuidade de atividades criminosas, contribuindo, assim, para a segurança da população.

74. Renovando meus cumprimentos à equipe da AudDefesa e louvando a qualidade do trabalho produzido, acolho as conclusões da equipe de auditoria e acompanho, em seus aspectos essenciais, as propostas de encaminhamento apresentadas, inclusive quanto ao prazo de implementação e ao acompanhamento das medidas pelo Tribunal.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de novembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167351.

ACÓRDÃO Nº 3061/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.794/2026-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Justiça e Segurança Pública; Secretaria da Administração Penitenciária e Ressocialização; Secretaria-executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública.
4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Telecomunicações; Fundo Penitenciário Nacional; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Secretaria Nacional de Políticas Penais.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de auditoria operacional realizada no sistema prisional brasileiro com o objetivo de avaliar a capacidade do Estado de prevenir e neutralizar a atuação criminosa originada dentro do sistema penitenciário, tema eleito em votação popular como prioritário, sob a diretriz de Participação Cidadã;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fulcro no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 360 dias:

9.1.1. especifique, no âmbito do processo de revisão do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, metas de resultado necessárias e suficientes para as quais se espere contribuição da Ação Estratégica 5, alínea "g", apta a permitir a mensuração da finalidade de neutralização de lideranças criminosas no sistema prisional, observando os atributos de especificidade, mensurabilidade, alcançabilidade, relevância e prazo determinado, em atendimento aos arts. 3º, caput e inciso III, e 4º, caput e parágrafo único, do Decreto 10.822/2021, bem como as particularidades do sistema prisional estadual e federal;

9.1.2. revise – em atendimento ao art. 6º, inciso XVIII e parágrafo único, da Lei 13.675/2018; ao art. 4º, incisos III e X, do Decreto 9.203/2017; e às competências de gestão, revisão e monitoramento das políticas, objetivos, projetos, indicadores e metas atribuídas ao CGE/MJSP pela Portaria MJSP 2/2022 – os instrumentos de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação relacionados à Política de Fortalecimento do Sistema Penal e ao Objetivo Estratégico 4 do Planejamento Estratégico do MJSP, devendo sempre observar as particularidades do sistema prisional estadual e federal, de modo a:

9.1.2.1. estabelecer conjunto suficiente de indicadores de implementação, produto e resultado que permita acompanhar as entregas relacionadas à Ação Estratégica 5, alínea "g", e aferir sua contribuição para a inatividade das lideranças criminosas;

9.1.2.2. explicitar a vinculação entre a Ação Estratégica 5, alínea "g", e os projetos, iniciativas e demais intervenções efetivamente utilizadas para sua implementação, de modo que seja possível acompanhar sua execução, abrangência e resultados; e

9.1.2.3. assegurar que os mecanismos de mensuração associados ao Objetivo Estratégico 4 contemplem a dimensão de "inatividade das lideranças criminosas" expressamente prevista nesse objetivo;

9.1.3. estabeleça mecanismo de rastreabilidade físico-financeira que permita identificar,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167352.

em nível suficiente para fins de monitoramento e avaliação, os recursos orçamentários e financeiros destinados aos projetos, iniciativas e entregas relacionados à Ação Estratégica 5, alínea "g", e relacioná-los aos respectivos produtos e resultados, em atendimento ao art. 6º, inciso XVIII, da Lei 13.675/2018 e ao art. 4º, inciso III, do Decreto 9.203/2017, observada a sistemática de integração entre políticas públicas, planejamento estratégico e orçamento estabelecida no PNSP 2021-2030 (p. 48-49) e as particularidades do sistema prisional estadual e federal;

9.2. determinar à Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), com fulcro no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 360 dias:

9.2.1. conclua, com fundamento no art. 34, incisos I e VI, do Anexo I do Decreto 11.348/2023, c/c a Política de Fortalecimento do Sistema Penal, aprovada pela Resolução CGE 26/2024, a revisão do Manual Orientador de Procedimentos e Rotinas Penitenciárias para os Estados e publique protocolo nacional de segurança penitenciária, contendo princípios, requisitos mínimos e diretrizes para os procedimentos de segurança relacionados, entre outros aspectos, ao controle de acesso, às revistas de pessoas, materiais e veículos, ao monitoramento por circuito fechado de televisão (CFTV), à utilização de equipamentos de inspeção, à inteligência penitenciária, à supervisão das rotinas operacionais e à capacitação de policiais penais, preservadas as competências e as especificidades dos sistemas penitenciários estaduais, observando as suas particularidades em relação ao sistema prisional federal;

9.2.2. elabore e submeta à autoridade competente do Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fundamento nos arts. 71 e 72 da Lei 7.210/1984; nos arts. 31 e 34, especialmente o inciso VI, do Decreto 11.348/2023; nos arts. 2º a 6º do Decreto 9.203/2017; e no art. 9º, caput, § 1º, incisos I, II, V, VI e VII, e § 2º, e arts. 10 a 12 do Decreto 12.966/2026, proposta de ato normativo nacional que estabeleça parâmetros jurídicos, técnicos e operacionais mínimos para o monitoramento excepcional de comunicações no ambiente penitenciário, com distinção entre as medidas destinadas à preservação da segurança e da ordem interna e as medidas que incidam sobre o conteúdo de comunicações protegidas por garantias constitucionais e legais, com especial atenção às comunicações entre advogados e pessoas privadas de liberdade, observadas as hipóteses e salvaguardas previstas na Constituição Federal, na Lei 7.210/1984, na Lei 8.906/1994, na Lei 9.296/1996 e na Lei 11.671/2008, bem como a distinção entre o monitoramento;

9.3. recomendar, com fulcro no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, à Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) que:

9.3.1. fortaleça sua estrutura organizacional voltada à segurança penitenciária, mediante a instituição de unidade responsável pela coordenação dos referenciais nacionais de segurança, pela atualização permanente dos protocolos e diretrizes técnicas, pela consolidação do conhecimento produzido pelas operações nacionais, inspeções e atividades de inteligência, bem como pela identificação, validação e disseminação de boas práticas de segurança penitenciária, em suprimento das lacunas de governança;

9.3.2. desenvolva e implemente metodologia nacional para avaliação da maturidade dos procedimentos de segurança penitenciária adotados pelos sistemas penitenciários estaduais, contemplando indicadores objetivos de desempenho, critérios padronizados de avaliação, classificação dos sistemas penitenciários por níveis de maturidade e mecanismos periódicos de monitoramento da evolução dos sistemas penitenciários estaduais, de forma a subsidiar a coordenação da Política Penal Nacional e orientar ações de melhoria contínua;

9.3.3. considere, na definição das ações de assistência técnica e financeira aos sistemas penitenciários estaduais, critérios relacionados ao grau de implementação dos referenciais técnicos nacionais, ao nível de maturidade dos procedimentos de segurança penitenciária e à adoção de boas práticas identificadas pela própria Secretaria, de forma a orientar a priorização do apoio federal segundo as vulnerabilidades e necessidades verificadas e fortalecer a capacidade de indução da Política Penal Nacional;

9.3.4. elabore manual de boas práticas para operacionalização de bloqueio de sinais de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167352.

radiofrequência (BSR) no sistema prisional, contendo processo padronizado para a realização do BSR, com obrigatoriedade de se seguir o Regulamento sobre Bloqueador de Sinais de Radiocomunicações, anexo à Resolução-ANATEL 760/2023, de modo a auxiliar as unidades prisionais estaduais na prevenção da comunicação ilícita no sistema prisional, considerando as diferentes realidades dos sistemas prisionais estaduais e federal, podendo para isso contar com o apoio da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL);

9.3.5. promova estudos sobre a viabilidade técnica, financeira e operacional de adoção da tecnologia de sistemas de acesso gerenciado (*Managed Access Systems* – MAS) no contexto do bloqueio de dispositivos móveis e na prevenção da comunicação ilícita em unidades prisionais, tomando como *benchmark* o projeto piloto do Módulo CEMI - Presídios, de iniciativa do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MP-MG), em parceria com a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e com a Associação Brasileira de Recursos de Telecomunicações (ABR Telecom);

9.4. dar conhecimento desta auditoria à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara dos Deputados e à Comissão de Segurança Pública (CSP) do Senado Federal, para subsidiar, no que couber, debate legislativo acerca de aperfeiçoamento da governança da segurança em complexos penitenciários e unidades prisionais, sobretudo em relação aos seguintes riscos institucionais identificados na presente auditoria:

9.4.1. deficiências e encarecimento do custo do Estado para bloqueio de sinais de radiofrequência em complexos penitenciários e unidades prisionais, e deficiências no combate a drones utilizados por organizações criminosas, em decorrência da ausência de segurança jurídica para restrição de loteamento urbano, proibição de construção de áreas residenciais ou comerciais e proibição de implantação de estações rádio base (ERB) por operadoras de telefonia, a partir de um raio mínimo de distância dessas unidades; e

9.4.2. deficiências no bloqueio de comunicações ilícitas e implementação de listas seguras (*safelist* ou *allowlist*) de acesso a dispositivos, em decorrência da ausência de segurança jurídica para observância do bloqueio de comunicações como preceito geral e liberação de seu acesso como exceção, a partir de um raio mínimo de distância de complexos penitenciários e unidades prisionais;

9.5. autorizar que o monitoramento das determinações para o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) seja realizado no âmbito do TC 015.790/2026-6, nos termos do art. 17, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020 e do art. 4º, § 3º, da Portaria-Segecex 9/2020;

9.6. autorizar, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, por ocasião da avaliação do cumprimento das determinações contidas neste acórdão, o monitoramento da implementação das recomendações dirigidas ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e à Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen);

9.7. dar ciência desta deliberação ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ); à Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público (CSP/CNMP); ao Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CCOMGEX); à Superintendência de Serviços Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul (SUSEPE-RS); à Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização do Estado da Bahia (SEAP-BA); à Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Pará (SEAP-PA); à Secretaria da Administração Penitenciária e Ressocialização do Estado do Ceará (SAP-CE); à Secretaria de Estado de Polícia Penal do Rio de Janeiro (SEPPEN-RJ); à Diretoria-Geral de Polícia Penal do Estado de Goiás (DGPP-GO); ao Grupo de Atuação Especial de Execução Penal do Ministério Público da Bahia (GAEP/MP-BA); ao Grupo de Atuação Especial em Segurança Pública do Ministério Público do Estado do Ceará (GAESP/MP-CE); à Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Institucionais do Ministério Público do Rio Grande do Sul (MP-RS); ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Execução Penal do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CAOEP/MP-RJ); ao Ministério Público do Estado de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167352.

Pernambuco (MP-PE); ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE); e ao Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul (TCE-MS); à Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), além dos órgãos fiscalizados, como partes interessadas, cujas contribuições, em especial na oficina de sala de guerra, foram determinantes para o êxito da auditoria ora realizada.

10. Ata n° 45/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 11/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3061-45/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81167352.