

A APLICABILIDADE DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA NOS RESULTADOS DA AUDITORIA OPERACIONAL DO SISTEMA PRISIONAL

THE APPLICABILITY OF PUBLIC GOVERNANCE MECHANISMS IN THE RESULTS OF THE OPERATIONAL AUDIT OF THE PRISON SYSTEM

LA APLICABILIDAD DE LOS MECANISMOS DE GOBERNANZA PÚBLICA EN LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA OPERACIONAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Vlaís Monteiro Pereira¹, Danielle Costa de Souza Simas², Jonathas Simas de Lima³, Antônio Ferreira do Norte Filho⁴, Naira Neila Batista de Oliveira Norte⁵, Aldo Ramos da Silva Junior⁶, Thiago Balbi de Souza Lima⁷, Gesson Eliésio Aguiar de Sousa⁸

DOI: 10.54899/dcs.v22i81.3222

Recibido: 19/08/2025 | Aceptado: 21/08/2025 | Publicación en línea: 01/09/2025.

RESUMO

Dentro da crise vivida no sistema carcerário desde 2017, os órgãos de controle externo passaram a realizar auditorias operacionais voltadas a avaliar a gestão prisional sob os critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Contudo, a implementação das recomendações emitidas mostrava-se dificultada pela ausência de ferramentas que auxiliassem a Administração Penitenciária na definição de prioridades e no direcionamento de ações. Nesse contexto, o presente estudo tem por objetivo categorizar as recomendações da Auditoria Operacional do Sistema Prisional a partir dos mecanismos de governança pública, compreendidos como instrumentos capazes de orientar o desenvolvimento de boas práticas e o fortalecimento da gestão

¹ Doutoranda em Administração pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE – AM), Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: vlais.pereira@tce.am.gov.br
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3392-7625>

² Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Manaus, Amazonas, Brasil.
E-mail: danielle.simas87@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6104-3563>

³ Pós-Graduado em Direito Público pelo Centro Universitário do Norte (UNINORTE), Superintendência Regional de Polícia Federal no Amazonas (SR – PF – AM), Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: simaslj@hotmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-7497-7841>

⁴ Doutor em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia (UFAM), Faculdade Santa Teresa, Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: nortefilho@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5946-3291>

⁵ Doutora em Ciências pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo (FEA – USP), Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, Amazonas, Brasil.
E-mail: nnorte@uea.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0552-6904>

⁶ Especialista em Gestão Pública Aplicada a Segurança Pública pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Polícia Militar do Amazonas, Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: ramoscav04@hotmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-7570-553X>

⁷ Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Polícia Militar do Amazonas, Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: thiagobalbis@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-1334-8045>

⁸ Mestrando em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos, Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Universidade do Estado do Amazonas (PPGSP – UEA), Polícia Civil, Manaus, Amazonas, Brasil.
E-mail: gesson@policiacivil.am.gov.br Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-7523-4681>

pública. O referencial teórico mobilizado apoia-se em conceitos de governança pública (Chiavenato, Kissler & Heidemann, OCDE, IBGC, TCU), destacando princípios como eficiência administrativa, transparência e accountability. A pesquisa adota como metodologia a revisão bibliográfica e documental, utilizando tais referenciais para classificar as recomendações emitidas. Os resultados apontam que a aplicação dos mecanismos de governança na análise das recomendações permite estratificar e organizar os achados da auditoria de forma mais sistemática, oferecendo subsídios concretos para que a Administração Penitenciária formule planos de ação consistentes e tome decisões alinhadas ao aprimoramento de seus serviços. Conclui-se, em apertada síntese, que a categorização proposta amplia a efetividade das auditorias operacionais, potencializando sua contribuição para o aperfeiçoamento da gestão prisional e para a construção de políticas públicas mais eficazes.

Palavras-chave: Auditoria Operacional. Sistema Prisional. Governança Pública. Tribunal de Contas.

ABSTRACT

Since the prison system crisis of 2017, external control bodies have carried out operational audits aimed at evaluating prison management under the criteria of economy, efficiency, effectiveness, and overall effectiveness. However, the implementation of the recommendations issued proved to be hindered by the absence of tools to assist the Prison Administration in defining priorities and directing actions. In this context, the present study aims to categorize the recommendations of the Operational Audit of the Prison System based on public governance mechanisms, understood as instruments capable of guiding the development of good practices and strengthening public management. The theoretical framework is grounded in concepts of public governance (Chiavenato, Kissler & Heidemann, OECD, IBGC, TCU), highlighting principles such as administrative efficiency, transparency, and accountability. The research adopts bibliographic and documentary review as its methodology, using these references to classify the recommendations issued. The results indicate that the application of governance mechanisms in the analysis of recommendations allows the findings of the audit to be stratified and organized more systematically, providing concrete support for the Prison Administration to formulate consistent action plans and make decisions aligned with the improvement of its services. In summary, it is concluded that the proposed categorization enhances the effectiveness of operational audits, increasing their contribution to the improvement of prison management and the development of more effective public policies.

Keywords: Operational Audit. Prison System. Public Governance. Court of Accounts.

RESUMEN

Desde la crisis del sistema penitenciario de 2017, los órganos de control externo comenzaron a realizar auditorías operacionales destinadas a evaluar la gestión penitenciaria bajo los criterios de economicidad, eficiencia, eficacia y efectividad. Sin embargo, la implementación de las recomendaciones emitidas se veía dificultada por la ausencia de herramientas que ayudaran a la Administración Penitenciaria a definir prioridades y orientar acciones. En este contexto, el presente estudio tiene como objetivo categorizar las recomendaciones de la Auditoría Operacional del Sistema Penitenciario a partir de los mecanismos de gobernanza pública, entendidos como instrumentos capaces de orientar el desarrollo de buenas prácticas y el

fortalecimiento de la gestión pública. El marco teórico se fundamenta en conceptos de gobernanza pública (Chiavenato, Kissler & Heidemann, OCDE, IBGC, TCU), destacando principios como eficiencia administrativa, transparencia y accountability. La investigación adopta como metodología la revisión bibliográfica y documental, utilizando tales referentes para clasificar las recomendaciones emitidas. Los resultados señalan que la aplicación de los mecanismos de gobernanza en el análisis de las recomendaciones permite estratificar y organizar los hallazgos de la auditoría de manera más sistemática, ofreciendo insumos concretos para que la Administración Penitenciaria formule planes de acción consistentes y tome decisiones alineadas con la mejora de sus servicios. En síntesis, se concluye que la categorización propuesta amplía la efectividad de las auditorías operacionales, potenciando su contribución al perfeccionamiento de la gestión penitenciaria y a la construcción de políticas públicas más eficaces.

Palabras clave: Auditoría Operacional. Sistema Penitenciario. Gobernanza Pública. Tribunal de Cuentas.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

Os resultados da Auditoria Operacional realizada no Sistema Penitenciário do Estado do Amazonas após as rebeliões carcerárias de 2017, demonstraram um modelo da gestão pública penitenciária alheio às melhores práticas de gestão. Através de sua função normativa, além de sua função fiscalizatória, os Tribunais de Contas - por meio de suas auditorias operacionais- possuem o encargo de disseminar recomendações cuja finalidade é aprimorar a execução dos serviços públicos e o uso correto dos seus recursos. Emitindo relatórios técnicos, ratificados por decisões de seu Colegiado que prescrevem boas práticas e instruções de melhoria aos seus jurisdicionados.

Segundo a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, 2016), a auditoria operacional é um exame independente da economicidade, eficiência e efetividade dos desempenhos governamentais, programas ou organizações, com o intuito de verificar se é possível implementar ações de aperfeiçoamento. Ou seja, esse tipo de auditoria fornece informação para melhorar o desempenho e as operações de um determinado programa, objetivando facilitar a tomada de decisão das partes.

A governança pública é uma ferramenta que apresenta mecanismos específicos e orienta o desenvolvimento de boas práticas dentro das organizações. Suas perspectivas otimistas corroboram para estruturação de novos arranjos institucionais dentro do processo de gestão pública. O papel do Tribunal de Contas torna-se um dos principais articuladores na propagação e

defesa da governança, já que possui constitucionalmente a função de controle externo na administração pública, exercendo-a em forma de auditoria operacional a fim de elaborar recomendações para aperfeiçoar a execução de políticas públicas. No presente artigo, serão analisadas as recomendações voltadas para as políticas públicas penitenciárias.

Os responsáveis por programas e projetos públicos na área prisional, ao idealizar a realização de suas ações conforme as recomendações emanadas em decisão da Corte de Contas, muitas vezes, não consideram sua continuidade por não possuírem um direcionamento para formular planos de melhorias. Esta situação tornou-se perceptível na demora da elaboração e entrega do Plano de Ação por parte da Secretaria Estadual de Administração Penitenciária. Partindo-se da premissa de que é salutar que as auditorias operacionais sejam eficazes quanto à implementação das recomendações emitidas, o que agregar aos seus relatórios técnicos para que os resultados neles apresentados sejam transformados em ferramentas de tomada de decisão e assim poder direcionar a gestão penitenciária na formulação dos planos de ação para a melhoria dos serviços executados?

Tendo como base o Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União (TCU, 2020), as Cortes de Contas estaduais - em seus papéis constitucionais e por meio de seus regimentos, leis orgânicas e manuais - possuem a aptidão de acrescentar dispositivos de aprimoramento em seus relatórios para estratificar/classificar os resultados de suas auditorias operacionais, adicionando ao exercício de controle externo a característica de orientação pedagógica ao diagnóstico organizacional realizado. E assim, conduzir os jurisdicionados à tomada de decisões para direcionar seus planejamentos e implementar as recomendações apresentadas nas decisões da Corte, melhorando, também, os critérios de análise das auditorias executadas.

Portanto, como objetivo geral, este artigo pretende categorizar as recomendações da Auditoria Operacional do Sistema Prisional utilizando os mecanismos de governança pública como uma ferramenta, com o intuito de apresentar o diagnóstico organizacional com as recomendações estratificadas e classificadas conforme as práticas de cada mecanismo para direcionar a Administração Penitenciária na formulação de seu plano de ação.

Visando a compreensão do objetivo geral, expõem-se como objetivos específicos: (i) conceituar a governança pública, seus propósitos e mecanismos; (ii) discorrer sobre a função constitucional dos Tribunais de Contas e sua atuação na governança pública; (iii) descrever a auditoria operacional e a sua relevância no Sistema Penitenciário; (iv) demonstrar a conexão da

auditoria operacional com os mecanismos de governança pública, como se entrelaçam para estabelecer um direcionamento às organizações.

Este artigo delimita-se a entender o conceito de governança pública, o papel do Tribunal de Contas da União na disseminação de seus preceitos, assim como a função dos Tribunais de Contas estaduais; o papel da Auditoria Operacional do Sistema Prisional realizada e seu resultado; categorizar as recomendações da referida auditoria conforme os mecanismos de governança pública para apresentar um diagnóstico situacional estratificado da Administração Penitenciária e, por fim, manifestar as conclusões da aplicabilidade destes mecanismos.

REFERENCIAL TEÓRICO

Melhorias na Administração Pública

Devido ao acúmulo de problemas estruturais, conjunturais e políticos se arrastando desde antes da década de 1990, era necessário eliminar as disfunções da burocracia. Surgem, então, algumas ideias desenvolvidas para os cenários de gestão, pautados, muitas das vezes, em propostas contrárias à burocracia, como controle por resultados, confiança no gestor e descentralização de decisões. Assim, diversos conceitos importantes ganham força, sendo a governança um deles.

Insta mencionar que os principais problemas a serem enfrentados nessa época estavam diretamente relacionados à administração pública, que carecia de mudanças solicitadas por diversos setores da sociedade. Esses problemas eram causados pelos temas: crise fiscal, esgotamento da estratégia de intervenção do Estado e a superação da administração pública burocrática por um modelo mais flexível e eficiente (Chiavenato, 2012). O aprimoramento da administração pública estava, portanto, focado em que o Estado passasse a assumir as funções de controle e regulatória, deixando de se envolver diretamente com a execução de inúmeras atividades pelas quais, até então, era responsável.

O Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais, como educação, segurança e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento. Como promotor desses serviços, o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (Chiavenato, 2012, p. 103). Ou seja, o

principal objetivo era melhorar a capacidade do Estado de implementar políticas públicas – reforço da governança – através de uma gestão pública mais flexível, descentralizada, com foco no cidadão e no controle por resultados.

Governança Corporativa – Conceituação

A constante necessidade de atender novos mercados e satisfazer exigências de um público externo cada vez mais diversificado confere às organizações o imperativo de empregar práticas de governança corporativa para melhor dominar os assuntos correlatos ao poder de controle, ao processo decisório e à prosperidade organizacional.

Conforme o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015), a melhor definição aplicada às organizações é a de que “[...] Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade.

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2015), a governança corporativa cuida “[...] da estrutura institucional e política das corporações, desde o início do empreendimento, passando por suas estruturas de governança, direito societário e privatização, até a saída do mercado e a insolvência. A integridade das corporações, instituições financeiras e mercados é especialmente importante para a saúde de nossas economias e sua estabilidade.

De um modo geral, os conceitos realçam o processo constante de transformação pelo qual as organizações têm passado nas últimas décadas, suportando paradigmáticas reestruturações em seus arquétipos institucionais. Nesse sentido, as práticas crescentes da governança corporativa proporcionam às organizações contemporâneas geração e agregação de novos valores em curto e médio prazo, além de projetar em longo prazo uma organização mais próspera e sólida a atender perfeitamente aos fins a que se destina.

Essas práticas são reguladas conforme princípios que formam uma base descritiva e referencial de uma legislação concebida e reconhecida mundialmente. Isso significa que cada país e, dentro destes, cada organização, seja ela pública ou privada, podem estudar e desenvolver suas

estruturas jurídicas e reguladoras para governança corporativa. Assim, o desenvolvimento de práticas de governança corporativa visa atender às próprias circunstâncias econômicas, jurídicas, sociais e culturais, de acordo com o fim a que se destina cada organização. É neste sentido que passamos a abordar a governança corporativa no âmbito das organizações públicas no Brasil.

A Governança Pública

Um dos conceitos mais condizentes com o atual contexto da Administração Pública Moderna é o apresentado por Löffler (2001 apud Kissler e Heidemann, 2006, p. 212), que propõe entender governança como “[...] Uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

É perceptível que a governança pública encontra-se intimamente ligada às expectativas políticas e sociais geradas pela cooperação de diferentes atores locais e regionais, que têm como foco a redução e/ou solução dos impasses sociais. Neste linear, a governança pública, segundo Kissler e Heidemann (2006), é uma inovadora estrutura de governo em que o Estado se transforma num agente ativador, que age especificamente sobre o setor privado e o terceiro setor, mobilizando recursos e ativando as forças da sociedade civil. Ainda, expõem os autores que este novo conceito de governança pública justifica uma diferenciada postura política das instituições públicas, as quais não mais ficam obrigadas a fornecer exclusivamente os serviços públicos.

A Constituição Federal (1988), em seu art. 37, caput, trata dos princípios inerentes à Administração Pública: "Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência “[...] Tais princípios, trazem um foco para a figura do gestor público. Princípios como eficiência, transparência, prestação de contas e qualidade na prestação de serviços públicos entraram na pauta das responsabilidades dos agentes e dos servidores públicos em geral. Contudo, eficiência e qualidade de serviços é um paradigma ainda hoje não absorvido a contento e adequadamente pela Administração Pública.

É imprescindível que o gestor público moderno apresente-se mais proativo, transformador e mobilizador das diferentes forças sociais. Agreguem-se a essa postura critérios claros e

objetivos que denotem, por parte do Estado, uma atuação transparente e imparcial. Portanto, o universo em que está envolta a Administração Pública exige, especialmente de seus agentes, a adoção de novas práticas de gestão e de prestação de contas frente à sociedade brasileira, destacando assim o esperado nível de comprometimento e de responsabilidade daqueles que representam e exercem, em nome do povo, importantes funções públicas.

Princípios da Governança Pública

A governança no setor público também abrange desenvolver com eficiência e responsabilidade a gestão das políticas públicas e a promoção de incentivos que possibilitem a participação dos cidadãos no planejamento e controle de tais políticas (Mello; Slomsky, 2010). Em pesquisa pioneira realizada por Barret (2003 apud Marques, 2007, p. 18), os princípios fundamentais para que o setor público possa atingir uma efetiva governança corporativa são seis. Destes, três encontram-se relacionados com os atributos das pessoas nas organizações (liderança, integridade e compromisso) e três representam o resultado das estratégias, sistemas, políticas e processos estabelecidos (responsabilidades, integração e transparência). Assim, é importante descrevê-los brevemente:

- a) Liderança: no âmbito do setor público, a governança requer o desenvolvimento de lideranças em todos os seus órgãos e níveis da administração. Isto significa que o gestor público deve identificar competências e articular responsabilidades daqueles que estão incumbidos de gerir recursos públicos e obter resultados satisfatórios, de acordo com a necessária, lúcida e transparente comunicação;
- b) Compromisso: boas práticas de governança no setor público exigem esforços e amadurecimento daqueles que estão à frente da gestão do serviço público. Requer um forte senso de compromisso por parte de todos os gestores sobre a difícil tarefa de implantar a governança e seus princípios na Administração Pública em geral;
- c) Integridade: o autor supracitado afirma que a integridade tem a ver com honestidade. Ao abordar-se o universo de responsabilidades que a Administração Pública contempla, percebe-se a relevância deste princípio à medida que os padrões e valores pessoais e profissionais desenvolvidos numa organização determinam sobremaneira a qualidade e a eficácia das boas práticas de governança;
- d) Responsabilidade (accountability): os princípios da governança buscam identificar

responsabilidades na figura dos agentes envolvidos no processo. Assim, importa saber quem é responsável e por que é responsável;

- e) **Transparência:** a sociedade cada vez mais exige dos órgãos públicos. E isso somente é possível por meio de uma adequada abertura organizacional, de que resulte uma maior participação cidadã no processo de condução dos programas e políticas sociais. Por meio de informações completas, seguras e transparentes, as ações dos gestores institucionais ganham credibilidade frente ao público e tornam-se efetivas, demonstrando a responsabilidade social por parte do corpo diretivo;
- f) **Integração:** é importante perceber que é do processo de integração entre todos os princípios de governança desenvolvida dentro destas organizações que se obterá um excelente quadro estratégico e promissor à organização. Esse processo de integração adequadamente conduzido e assimilado por funcionários públicos, compreendido e bem aplicado pelos demais órgãos e setores da administração pública quando da consecução de seus misteres organizacionais, oportuniza um cenário viável às boas práticas de governança.

A Função do Tribunal de Contas da União e dos Estados

A Magna Carta 1988 determinou o rol de competências de controle ao Tribunal de Contas da União (TCU) e, de forma simétrica, no que couber, aos tribunais de contas dos demais entes da Federação, tendo natureza de instituição constitucional autônoma. No artigo 71 da Magna Carta, por exemplo, é possível conferir que o TCU possui papel direto na fiscalização da administração pública, podendo realizar auditorias e inspeções, fiscalizar a aplicação de recursos públicos, julgar contas de administradores públicos, sustar a execução de ato impugnado, além de poderes sancionatórios e avaliativos (Brasil, 1988).

Em suas múltiplas competências, que podem ser divididas em judicante, sancionatória, consultiva, informativa, corretiva e fiscalizadora, tem-se que o papel fundamental da Corte de Contas é auxiliar o poder legislativo no exercício do controle externo nas entidades da administração direta e indireta, sob os aspectos contábil, orçamentário, patrimonial, operacional e financeiro (Novelino, 2020).

Em um contexto global, o Tribunal de Contas da União faz parte das chamadas Entidades de Fiscalização Superiores (EFS), que são entidades primordiais para o cumprimento da boa

governança no país em que se encontra. Uma EFS nada mais é do que uma instituição capacitada para auditar, com independência e ética, o setor público de uma nação. Sua dinâmica vai além de simplesmente supervisionar a gestão, mas também de elaborar políticas, resolver desafios, embasar decisões e contribuir para a mitigação de riscos, tudo baseado em evidências para responder questões sistêmicas (OCDE, 2015).

Por sua vez, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas também realiza - por iniciativa própria, da Assembleia Legislativa, de comissão técnica ou de inquérito - inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público e demais entidades do estado e municípios; conforme o estabelecido no inciso VII do parágrafo 1 da Lei Orgânica nº 2.423/1996. Podendo, ainda, exercer o poder regulamentar expedindo atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade (TCE, 1996).

Os Mecanismos de Governança Pública do TCU

O TCU, através do Referencial Básico de Governança Organizacional (RBGO), por ele elaborado, disponibiliza a definição do conceito de governança como um conjunto de mecanismos de estratégia, liderança e controle com o objetivo de avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública, a fim de conduzir as políticas públicas e a prestação de serviços de interesse social (TCU, 2020). A governança envolve estruturas administrativas, processos de trabalho, funções, pessoas envolvidas, fluxo de informações, direcionamento e monitoramento da organização.

É papel dessas estruturas de governança definir, implantar e manter em operação o sistema de governança que, no Brasil, fortaleceu-se por diversas leis e decretos, como por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 2000; e a Lei de Acesso à Informação, promulgada em 2011, que dá grande destaque ao princípio da transparência na gestão pública. Na prática, o TCU divide os componentes da governança no próprio conjunto de mecanismos acima definidos, ou seja, liderança, estratégia e controle.

Dessa forma, conforme a ilustração abaixo, são componentes da liderança: pessoas e competências; princípios e comportamentos; liderança organizacional; sistemas de governança. Já os componentes da estratégia: relacionamento com partes interessadas; estratégia

organizacional; alinhamento trans organizacional. Por fim, os componentes do controle: gestão de riscos e controle interno; auditoria interna; *accountability* e transparência (Brasil, 2020).

Em relação ao mecanismo de liderança, percebe-se que os componentes, muitas das vezes, envolvem práticas relacionadas a pessoas, chefias, subordinados, relacionamentos, motivação, organização, capacitação, recompensas, avaliação de desempenho, habilidades, conhecimento, comportamento, ética, metas, responsabilização e segregação de funções e papéis (BRASIL, 2020).

O mecanismo de estratégia, por sua vez, apresenta componentes que envolvem práticas relacionadas à organização como um todo, da alta administração até o operacional, envolvendo comunicação, divulgação, participação dos envolvidos e interessados, gestão estratégica, transparência, indicadores de desempenho, missão, visão e valores (Brasil, 2020).

Por conseguinte, o mecanismo de controle apresenta os componentes que pesam a prática, os riscos e os resultados, tais como a gestão de riscos, a transparência, o controle interno, a avaliação do controle interno e da gestão de riscos, a independência da auditoria interna e sua efetividade, o *accountability*, que basicamente significa a prestação de contas do gestor, a responsabilização do gestor e a imagem da organização como capaz de mitigar ingerências (Brasil, 2020).

Apesar dos diferentes mecanismos, muitos componentes se entrelaçam entre si, justamente porque os mecanismos da governança não podem ser tratados em separado, devendo haver dinamismo, a fim de assegurar o propósito da prestação de serviços de interesse da sociedade e a condução de políticas públicas.

A Auditoria Operacional

A Auditoria Operacional surgiu basicamente da necessidade de se melhorar a qualidade dos relatórios elaborados e apresentados pelos auditores, nos aspectos relacionados aos resultados da gestão pública e privada, devido às limitações das informações financeiras. Essa necessidade foi atendida com a aplicação de procedimentos de auditoria, visando avaliar o desempenho operacional de uma entidade através da revisão dos processos administrativos e operacionais (Araújo, 2011).

A auditoria operacional geralmente segue uma das três abordagens: uma abordagem orientada a sistemas, que examina o adequado funcionamento dos sistemas de gestão, por

exemplo, sistemas de gestão financeira; uma abordagem orientada a resultados, que avalia se os objetivos de impactos ou de produtos foram atingidos como planejados ou se os programas e serviços estão funcionando como pretendido; e uma abordagem orientada a problemas, que examina, verifica e analisa as causas de problemas específicos ou de desvios em relação a critérios (Intosai, 2016).

Também, de acordo com a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, 2016), a auditoria operacional é um exame independente da economicidade, eficiência e efetividade dos desempenhos governamentais, programas ou organizações, com o intuito de verificar se é possível implementar ações de aperfeiçoamento. Ou seja, esse tipo de auditoria fornece informação para melhorar o desempenho e as operações de um determinado programa, objetivando facilitar a tomada de decisão das partes.

Por outro lado, a institucionalização do controle operacional na legislação brasileira se deu por meio da Constituição Federal de 1988 quando, por força do caput do artigo 70, foi atribuído ao Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas da União a competência para fiscalizar as gestões da União e das entidades da administração direta e indireta (Brasil, 1988). Os princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade elencados no parágrafo acima, são definidos no Manual de Auditoria Operacional elaborado pelo TCU.

Este Manual, resumidamente, preconiza que a economicidade concerne o custo mínimo na realização de uma atividade, sem comprometer-se com os padrões de qualidade. Enquanto a eficiência refere-se ao menor esforço no processo de transformação de insumos, guardando a qualidade dos produtos. Já a eficácia diz respeito à habilidade de atingir os objetivos imediatos, fornecendo bens e serviços conforme aquilo que foi planejado. A efetividade busca investigar se houve alterações no público abordado pelas ações do programa em análise (TCU, 2020).

Destaca-se que a auditoria operacional é regulamentada no âmbito do TCE-AM por meio da Resolução nº 04/2011 (TCE, 2011). Esta Resolução disciplina os procedimentos deste tipo de auditoria para fiscalizar, acompanhar e avaliar os resultados da gestão dos programas e ações governamentais nos órgãos e entidades da administração estadual e municipal. Tendo as seguintes etapas: seleção das auditorias a serem realizadas; estudo de viabilidade; formalização; apresentação aos responsáveis; planejamento; execução; apreciação e deliberação do Relatório Conclusivo pelo Tribunal Pleno; divulgação dos resultados da Auditoria Operacional; elaboração do Plano de Ação a cargo do responsável pelo órgão, entidade ou programa, no prazo de 60 dias, contendo as ações e prazos para implementação das recomendações e por fim, o monitoramento

das recomendações aprovadas pelo Tribunal.

A Auditoria Operacional do Sistema Prisional

Em janeiro de 2017 foi realizada pelo TCU uma auditoria coordenada, em conjunto com os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, que fizeram adesão à iniciativa, com o objetivo de examinar os aspectos mais relevantes da gestão operacional e de infraestrutura das penitenciárias do Brasil. De acordo com o Relatório Conclusivo (TCE, 2017), o chamamento do TCU ocorreu em momento de crise no sistema prisional do Amazonas, que serviu de alerta para o Brasil, que hoje possui mais de 1.400 estabelecimentos prisionais com diversas formas de gestão, mas nenhum modelo nacional. O TCU pontuou que o atual sistema apresenta deficiência na aplicação de recursos públicos e descumprimento de normas de organização funcional.

O TCE-AM aderiu a auditoria considerando a sua responsabilidade constitucional. Aceitou o desafio de fornecer avaliações sistemáticas para que a sociedade possa avaliar o desempenho da administração pública na gestão do sistema prisional no que prescreve a legislação. Outro objetivo importante para o TCE-AM, era de que o trabalho também englobaria a formatação de elementos para recomendações a fim de mitigar os problemas operacionais encontrados contribuindo para minimizar os efeitos da degradação do sistema prisional, o aumento da insegurança e a violação de direitos humanos (TCE, 2017).

A Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP) é a responsável pelo planejamento, supervisão e coordenação da execução dos serviços de administração das unidades do Sistema Penitenciário Estadual, em cumprimento à Política Penitenciária Nacional e à Legislação de Execução Penal. Também integra o escopo de suas atividades: a humanização da vida carcerária, com programas de recuperação dos internos, oportunidades de trabalho produtivo; a assistência social e o tratamento médico-odontológico (TCE, 2017).

Insta ressaltar que a desde 2003 o governo do Amazonas iniciou a terceirização na gestão prisional. No sistema terceirizado implementado, a responsabilidade é subsidiária a empresa e Estado. A segurança interna e serviços oferecidos (alimentação, vestuário, higiene, assistência médica, psicológica e odontológica e a assistência jurídica) é de responsabilidade da empresa privada e segurança externa prevalece com Estado que exerce controle dos serviços executados com a nomeação do diretor, diretor adjunto, gerente de segurança externa e gerência de estatística (TCE, 2017).

De acordo com o Relatório Conclusivo da Auditoria Operacional (TCE, 2017), a avaliação do sistema prisional amazonense teve como base questões sobre: se as estratégias adotadas pelo Estado para prevenir/conter as rebeliões são suficientes ou adequadas; o acompanhamento da execução das penas está conforme o previsto na Lei 12.714/2012; a alocação de presos nos estabelecimentos prisionais é realizado segundo a LEP; se há prestação de serviço integral e gratuito dentro e fora dos estabelecimentos penais pela defensoria pública (DPE); e em que medida os gestores responsáveis por gerir e implementar políticas públicas voltadas ao sistema prisional conhecem o custo mensal do preso de forma a avaliar a gestão do sistema.

Como resultado desta avaliação, foram identificados problemas que comprometiam a operacionalização e administração das unidades e que dificultavam uma ação mais efetiva por parte da Secretaria e dos demais atores do sistema prisional. Dessa forma, as principais restrições na análise de auditoria operacional foram elencadas no Relatório Conclusivo gerando como proposta 35 recomendações de melhoria à SEAP. Tais recomendações foram aprovadas em Sessão Plenária de 30 de maio de 2018, por meio da Decisão nº 113/2018 (TCE, 2018).

METODOLOGIA

A metodologia é responsável por descrever os procedimentos de coleta e análise dos dados e os materiais que levam à obtenção dos resultados. Os procedimentos adotados têm relevante importância no processo da pesquisa, por permitir que o pesquisador responda ao problema proposto e, conseqüentemente, atinja os objetivos esperados. Além de aproximar o pesquisador do objeto de estudo, esses procedimentos possibilitam traçar novos caminhos científicos, de forma que uma teoria seja reformulada, caso já exista; ou seja construída, caso os resultados apresentem novas perspectivas para o fenômeno pesquisado (Vergara, 2005).

O procedimento metodológico utilizado foi a pesquisa bibliográfica, com a revisão de literatura e análise dos documentos referentes à Auditoria Operacional do Sistema Prisional, constante nos papéis de trabalho de auditoria do TCE. Segundo Gil (2010, p. 44), “[...] a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. A sua principal vantagem está no fato de permitir ao pesquisador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Sua finalidade, com a revisão de literatura, é colocar o pesquisador em contato com o que já se produziu e se registrou a respeito do tema de pesquisa. Tais vantagens revelam o

compromisso da qualidade da pesquisa.

Desta forma para Lakatos e Marconi (2010, p. 183): “[...] a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”. A base da pesquisa bibliográfica são os livros, teses, artigos e outros documentos publicados que contribuem na investigação do problema proposto na pesquisa. Não basta realizar uma revisão bibliográfica que não irá contribuir no desenvolvimento, deve conter conhecimentos significativos que colaboram com a evolução do trabalho.

De acordo com Pádua (1997, p. 62), a pesquisa documental é aquela realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos (não fraudados); que tem sido largamente utilizada nas ciências sociais, na investigação histórica, a fim de descrever/comparar fatos sociais, estabelecendo suas características ou tendências[...]. Sendo assim, os livros, artigos, manuais, leis e trabalhos já publicados na área formam uma base para abordar o tema do presente artigo, buscando discorrer sobre a problemática de forma direta e indireta, com a finalidade de relatar a aplicabilidade dos mecanismos de governança pública.

Em seus estudos, Lakatos e Marconi (2003) classificam as fontes de documentação quanto à autoria, explicitando que elas podem ser pessoais ou oficiais, em outras palavras, podem ser de domínio privado ou domínio público. Além disso, comentam sobre o acesso aos documentos, que podem ser fechados, que não são acessíveis a terceiros. Logo, restritos, sendo, portanto, acessível apenas a um grupo. Já os arquivos abertos, são aqueles que todos têm acesso em apenas um arquivo. E por fim, os públicos abertos, caracterizados por ser público e acessível por qualquer parte interessada.

A importância da coleta de informações se transmite na exposição de conceitos ligados à governança, às funções dos órgãos de Controle, ao papel da Auditoria Operacional no Sistema Prisional e suas recomendações, além da conexão entre esses conceitos. A finalidade, portanto, é tentar entender, a partir da base teórica utilizada, se é relevante a categorização das recomendações da Auditoria no Sistema Prisional, classificando-as conforme os mecanismos de governança pública para nortear o planejamento das ações de melhoria a serem implementadas pela Administração Penitenciária.

CONCLUSÃO

Este estudo teve o objetivo de categorizar as recomendações da Auditoria Operacional do Sistema Prisional, classificando-as de acordo com os mecanismos de governança pública e suas práticas. Considerando ser uma importante ferramenta para apresentar um diagnóstico organizacional com as recomendações estratificadas e assim ofertar um direcionamento à Administração Penitenciária na formulação e implementação do plano de ação.

A governança no setor público pode ser um instrumento hábil para garantir a melhor entrega de serviços públicos ao cidadão contribuinte. Pode-se dizer que a preocupação em sua implementação vem crescendo a cada dia, dada a necessidade de desenvolvimento constante da administração pública. Nesse contexto, instituições de fiscalização possuem um importante papel de controlador e orientador na capacidade de implementar políticas públicas, ou seja, na governança pública, cabendo aos órgãos e gestores sob sua jurisdição executar as devidas recomendações, devendo entender o propósito da governança, buscando o aprimoramento constante.

A Corte de Contas, de certo modo, cuida do progresso da governança na administração pública; portanto, a contribuição desta pesquisa abrange o aprofundamento das discussões sobre o tema da governança no ambiente do controle externo estadual e o papel pedagógico exercido pela Corte de Contas. Tal papel poderá ser ampliado com a aplicabilidade dos mecanismos e práticas da governança pública nos relatórios de auditoria operacional no geral. Como limitações deste estudo, destaca-se que existem outros mecanismos de gestão que podem ser aplicados nos relatórios emitidos. Vale citar também um certo grau de subjetividade inerente à análise documental, uma vez que a percepção do pesquisador pode influenciar na atribuição das classificações.

À guisa de conclusão, tem-se que a governança está firmando suas bases e inaugurando significativos espaços no Setor Público. A aplicabilidade de seus mecanismos e práticas no âmbito do atual sistema de auditoria operacional do Sistema Prisional significa introduzir um novo paradigma de gestão e de boas práticas das quais todos os órgãos fiscalizados futuramente poderão se beneficiar. A sociedade como um todo será beneficiada, uma vez que as práticas de governança pública principiam importantes mecanismos no processo de administração e gestão e têm o condão de fortalecer o grau de responsabilidade e transparência na elaboração das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, I. P. S. Auditoria operacional: o sonho em realidade. **Revista do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**. João Pessoa, ano V, n. 9, p. 67-89, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10/07/2021.

CHIAVENATO, I. **Administração Geral e Pública**. 3. ed. Barueri-SP: Manole, 2012. p. 103.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 184p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5. ed. São Paulo, 2015. Disponível em:
<https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>. Acesso em: 10/07/2021.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. **Revista de Administração Pública** [online], v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica: Técnicas de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 310 p.

MARQUES, M. C. C. Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa no Setor Público. **Revista de Administração Contemporânea**. [online], v. 11, n. 2, p. 11-26, 2007.

MELLO, G. R.; SLOMSKI, V. Índice de governança eletrônica dos estados brasileiros (2009): no âmbito do poder executivo. **Journal of Information Systems and Technology Management**, v. 7, n. 2, p. 375-408, 2010.

NOVELINO, M. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. Ver., ampl. E atual. Salvador: JusPodivm, 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)**. Brasília, 2016.
Disponível em:
<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2575348100157535C91093A7B>. Acesso em: 10/07/2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Avaliações da OCDE sobre governança pública, entidades fiscalizadoras superiores e boa governança**. Brasília: OCDE, 2015. Disponível em:
<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2513578DE0151627744924F2E>. Acesso em: 12/07/2021.

PÁDUA, E. M. M. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática**. 2. ed. São Paulo:

Papirus, 1997.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, p. 5, 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA. **Ofício Circular nº 36/020** – SECEX-SEAP. Manaus, Amazonas: 2020 a.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança Pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de Auditoria Operacional**. 4. Ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 8/07/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU - RGOB**. Edição 3 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo de Administração do Estado, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. **Lei Orgânica nº 2.423**. Manaus, 1996. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/portal/wp-content/uploads/2019/02/2423-96-LEI-ORG%C3%82NICA-DO-TCE-COMPILADA.pdf>. Acesso em: 10 de julho de 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. **Resolução nº 04/2011**. Manaus, 2011. Disponível em: https://transparencia.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-04_2011.pdf. Acesso em: 10 de julho de 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. **Auditoria Operacional do Sistema Prisional**: Relatório Conclusivo. Manaus, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. Decisão n. 113/2018. Auditoria Operacional do Sistema Penitenciário. Relator: Conselheiro Érico Desterro Xavier e Silva. 18ª Sessão Ordinária do Pleno. 30 de maio de 2018. **Diário Oficial Eletrônico**. Manaus, ed. 1855, p. 4-5, jul. 2018. Disponível em: <https://doe.tce.am.gov.br/doe/wp-content/uploads/2018/07/Edi%C3%A7%C3%A3o-de-n%C2%BA-1855-de-03-de-julho-de-2018a.pdf>. Acesso em: 15/07/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. **Ofício nº 3338/2018 – SERVICOM**. Manaus, Amazonas: 2018a.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de Pesquisas em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.