

MANUAL DE ROTINAS OPERACIONAIS PADRÃO DAS ASSISTÊNCIAS AO PRESO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL

MANUAL OF STANDARD OPERATING ROUTINES OF THE FEDERAL PENITENTIARY SYSTEM ASSISTANCES

Paula de Paulo Ribeiro da Mota¹

Resumo: O Manual de Rotinas Operacionais Padrão das Assistências do Sistema Penitenciário Federal é um produto resultante do trabalho dos servidores Especialistas Federais em Assistência à Execução Penal e Técnicos Federais de Apoio à Execução Penal que compõem as assistências nas penitenciárias federais, na busca pela simplificação e pelo aprimoramento dos processos organizacionais, como forma de promover a permanente busca da melhoria no desempenho e garantia dos ditames da Lei de Execução Penal e das diretrizes da Política Penitenciária Nacional. A Rotina Operacional Padrão (ROP) é um instrumento de padronização de processos e rotinas para o alcance dos resultados esperados pelas áreas, tendo como objetivo a minimização de desvios na execução da atividade de forma a assegurar que as ações implementadas sejam padronizadas e executadas conforme o planejado, imprimindo, assim, maior segurança nos procedimentos. Este artigo apresenta o Manual de Rotinas Operacionais Padrão do Sistema Penitenciário Federal, considerado um importante instrumento que agrupa, de forma sistematizada, as normas e descreve os procedimentos que devem ser executados na prestação das assistências no âmbito das penitenciárias federais. Trata-se de uma ferramenta que ampara os interesses da pessoa privada de liberdade, do Estado e do servidor no tocante à Lei de Execução Penal.

Palavras-Chave: Tratamento penitenciário; Rotina Operacional Padrão; Sistema Penitenciário Federal.

Abstract: The Manual of Standard Operating Routines of the Federal Penitentiary System Assistances is a product resulting from the work of the Federal Specialists in Penal Enforcement Assistance and Federal Technicians in Penal Enforcement Support who compose the assistances in the federal penitentiaries, in the search for simplification and improvement of the organizational processes, as a way to promote the

¹ Especialista federal em Assistência à Execução Penal.

permanent search for improvement in the performance and guarantee of the Penal Enforcement Law dictates and the National Penitentiary Policy guidelines. The Standard Operating Routine (SOP) is an instrument for standardizing processes and routines to achieve the results expected by the areas, with the aim of minimizing deviations in the execution of the activity to ensure that the implemented actions are standardized and executed as planned, thus providing greater security in procedures. This article presents the Manual of Standard Operating Routines of the Federal Penitentiary System, considered an important tool that brings together, in a systematized way, the rules and describes the procedures that must be performed in the provision of assistance in the federal penitentiaries. It is a tool that supports the interests of the person deprived of liberty, the State and the employee in relation to the Penal Enforcement Law.

Keywords: Prison Treatment; Standard Operational Procedure; Federal Penitentiary System.

Sumário: 1. Introdução. 2. Revisão de literatura. 2.1 Assistência à pessoa privada de liberdade no SPF. 2.2 Princípio da Eficiência. 2.3 Processos. 2.4 Padronização e gestão do conhecimento. 2.5 O que é uma ROP? 2.6 Por que padronizar? 2.7 A ROP e a segurança. 3. Metodologia. 4. Resultados 5. Recomendações. 5.1 Revisões 5.2 Inclusão do POP no conteúdo programático das disciplinas correlatas nos cursos de formação profissional do DEPEN. 5.3 Criação de uma rotina de treinamento 5.4 Extensão a outros setores. 6. Conclusão. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, há cinco penitenciárias federais em funcionamento, sediadas nos estados do Paraná (Catanduvas), Mato Grosso do Sul (Campo Grande), Rondônia (Porto Velho), Rio Grande do Norte (Mossoró) e no Distrito Federal (Brasília).

Os presídios federais compõem o Sistema Penitenciário Federal (SPF), administrado pelo Departamento Penitenciário Federal (DEPEN), órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Com relação à assistência prestada à pessoa privada de liberdade, o art. 10 da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/84) dispõe que é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.²

² Art. 11. A assistência será:

I - material;

II - à saúde;

III - jurídica;

IV - educacional;

V - social;

VI - religiosa.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1 - Assistência à pessoa privada de liberdade no SPF

A promoção das assistências no SPF é prestada pela carreira de Especialista Federal em Assistência à Execução Penal (composta por médico, psiquiatra, dentista, farmacêutico, enfermeiro, psicólogo, terapeuta ocupacional, pedagogo e assistente social), bem como pela carreira de Técnico Federal de Apoio à Execução Penal (técnico em enfermagem e auxiliar de saúde bucal).

No âmbito do Sistema Penitenciário Federal, a Portaria DISPF/DEPEN/MJSP nº 6, de 21 de março de 2022, determina:

Art.1. A assistência às pessoas privadas de liberdade no Sistema Penitenciário Federal será prestada por meio de ações, planos, programas e projetos centrados na garantia e efetivação dos direitos e na oferta das políticas e serviços destinados a atender os ditames da Lei de Execução Penal - LEP e demais normativos vigentes no Sistema Penitenciário Federal.

Art.2. Serão ofertadas assistências material, à saúde, social, educacional, religiosa, jurídica e laboral.

§1 A assistência será prestada pelos servidores das carreiras de Especialista Federal em Assistência à Execução Penal e Técnico Federal de Apoio à Execução Penal.

§2 As assistências ao preso ocorrerão regularmente, desde a sua inclusão na Penitenciária Federal, inclusive, àqueles em cumprimento de sanção disciplinar de isolamento ou em Regime Disciplinar Diferenciado-RDD.

Art.3. As assistências seguirão os normativos, os manuais, os protocolos e os procedimentos operacionais padrão das assistências do Sistema Penitenciário Federal.

O Fórum Permanente da Justiça Federal, que orienta o Sistema Penitenciário Federal por meio dos seus enunciados, apresentou destaques quanto à prestação de assistências aos internos³.

³ *Recomendação nº 13 – O Depen/MJ acrescentará em portaria o “Projeto Remição pela Leitura” de forma padrão em todas as penitenciárias federais. (II Workshop sobre o Sistema Penitenciário Federal).*

Ressalta-se que, além de garantir direitos, as assistências fornecidas pelo Estado no SPF promovem o isolamento dos custodiados de alta periculosidade e segurança para a sociedade, já que, assim, são evitados deslocamentos para fora da unidade prisional, por meio de escoltas para hospitais, por exemplo.

Além disso, os internos do SPF não precisam receber materiais e tratamentos externos para suprirem suas necessidades. Sabe-se que, muitas vezes, o crime organizado se fortalece dentro de unidades prisionais porque, quando o Estado não supre as necessidades das pessoas privadas de liberdade, outros internos acabam financiando, o que pode resultar na expansão do poder de líderes de organizações criminosas.

Diante disso, assistir ao preso de forma eficiente foi o objetivo deste trabalho, realizado pela Coordenação-Geral de Assistências nas Penitenciárias do Sistema Penitenciário Federal em conjunto com os servidores das penitenciárias federais.

2.2 - Princípio da eficiência

A Emenda Constitucional nº 19, de 5 de junho de 1998, fez constar o Princípio da Eficiência como expressa exigência a ser observada no âmbito da Administração Pública brasileira.⁴

A eficiência diz respeito tanto à otimização dos meios quanto à qualidade do agir final. Segundo Mello (2005), o administrador público está compelido a agir tendo como parâmetro o melhor resultado estando atrelado ao princípio da proporcionalidade, o qual estará sujeito à aferição do controle jurisdicional.

Como ratifica Modesto (2001), existem duas dimensões que se conferem ao princípio da eficiência, sendo elas a exigência da economicidade e avaliação de resultado as quais devem conviver com o controle de legalidade.

Enunciado n. 75 – As assistências prestadas aos presos no Sistema Penitenciário Federal pelos especialistas federais em Assistência à Execução Penal e Técnico Federal de Apoio à Execução Penal são parte integrante do sistema de segurança dos estabelecimentos prisionais federais e, portanto, indissociáveis da Polícia Penal Federal no momento de sua regulamentação. (XI Workshop sobre o Sistema Penitenciário Federal).

4 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...).

De fato, a eficiência pressupõe a realização das atribuições com máxima presteza (rapidez e prontidão), com qualidade perfeita e de forma proficiente.

É em face dessa expressiva mudança de paradigma nas Instituições Públicas, incluindo o Sistema Penitenciário Federal, que foi desenvolvido o trabalho em apreço, com ênfase especial à realidade em curso das assistências aos presos das Penitenciárias Federais.

2.3 - Processos

Processo, segundo Scartezini (2009), é um grupo de tarefas interligadas logicamente que utilizam os recursos da organização para gerar os resultados definidos, de forma a apoiar os seus objetivos.

Gerenciar um processo significa planejar, desenvolver e executar as suas atividades, e avaliar, analisar e melhorar seu desempenho, proporcionando um melhor entendimento do funcionamento da organização.

Adair e Murray (1996) afirmam que um processo consiste em um conjunto de tarefas executadas em sequência com o objetivo de gerar um resultado identificável, que pode ser um bem, um serviço, dados ou informações.

Para que se obtenha a melhoria dos processos, é importante definir a padronização e seus métodos de utilização, conforme apresentado a seguir.

2.4 - Padronização e gestão do conhecimento

A padronização de processos se dá principalmente por meio da sua documentação formal. Trata-se de informações na forma de texto ou de gráfico, objetivando esclarecer as relações entre as atividades, pessoas, informações e objetivos em um determinado fluxo de trabalho (UNGAN, 2006).

Para Campos (2004), para padronizar, deve-se reunir as pessoas envolvidas no processo e discutir os seus procedimentos até que se encontre aquele que for melhor, ou seja, analisar o processo e melhorá-lo de forma a corrigir suas falhas, para posteriormente introduzir o padrão, treinando as pessoas e assegurando que o processo seja executado de acordo com o que foi estabelecido.

Uma vez que os processos envolvidos na prestação de assistências ao custodiado em presídios federais são mapeados, discutidos entre diferentes setores e servidores, padronizados e registrados, é possível que se faça a gestão do conhecimento de forma segura, dentro dos parâmetros estabelecidos pela legislação, sempre entendendo que os servidores fazem parte de um sistema que preza pela Segurança Pública.

Uma vez registradas, é possível o acesso rápido das etapas a serem seguidas diante das situações. Situações essas que, num contexto de segurança pública, podem envolver risco à vida, como quando um preso ameaça suicidar-se. Ciente de que o Estado tem o dever de zelar pela integridade física do custodiado e de que a omissão é motivo de indenização em caso de morte, devem ser tomadas ações rápidas e efetivas para evitar a consumação do suicídio.

Ademais, com a padronização e a codificação dos processos, as informações ficam acessíveis para serem ensinadas aos novos servidores no Curso de Formação Profissional ou em outros treinamentos.

2.5 - O que é uma ROP?

A ROP (Rotina Operacional Padrão) ou POP (Procedimento Operacional Padrão) é um documento descritivo que prevê, de forma detalhada, práticas e recomendações para a execução de processos. Para tanto, ele visa informar os profissionais sobre as diretrizes de atuação, para que exista uma padronização nas atividades e procedimentos da organização.

É a principal ferramenta para a busca da qualidade nos serviços e deve ser específica à realidade de cada profissão, não devendo ser copiados procedimentos genéricos de livros ou de outras organizações por não se adequarem perfeitamente ao que é praticado efetivamente em uma determinada empresa ou organização.

Em relação ao Sistema Penitenciário Federal, o POP das Assistências é uma descrição das ações que devem ser cumpridas sequencialmente pelo servidor de cada área específica, que pode abranger a Divisão de Saúde, a Divisão de Reabilitação, a Divisão de Segurança e outros setores. Ele define, dentro de cada ação, quem realizará procedimentos específicos, que são detalhados em manuais técnicos adotados pelo SPF.

Contudo, para que haja padronização dos procedimentos, é necessário primeiramente identificar quais processos deverão ser

padronizados, além da compreensão de suas necessidades específicas e da relação causa-efeito dos processos que constituem a ação.

2.6 - Por que padronizar?

Freitas e Guarechi (2012) mostram que padronizar um processo auxilia na redução das perdas das instituições, reduzindo as chances de desperdício e falhas evitáveis.

Carpinetti (2010) ressalta que padronizar fornece suporte de qualidade e, ainda, reduz retrabalhos e refugos, facilita a comunicação e compreensão para obter treinamento dos funcionários, favorecendo a prática dos processos.

A padronização das ações no SPF faz-se necessária devido a fatores como a variabilidade de padrões comportamentais dos servidores, que possuem diferentes formações e níveis de experiência, além de atuar em diferentes Estados da Federação.

Assim, padronizar proporciona um nivelamento técnico e propicia o melhor serviço possível, independentemente de qual equipe está atuando naquele momento, pois provê uma visão clara e ordenada dos procedimentos que estarão sob sua responsabilidade.

2.7 - A ROP e a segurança

Do ponto de vista legal, os servidores obtêm maior segurança em suas ações, uma vez que as executa em conformidade com procedimentos operacionais que foram descritos obedecendo aos ditames das leis e dos regulamentos vigentes. Sendo assim, qualquer contestação de terceiros que possam vir a sentir-se prejudicados de alguma forma em razão das ações, os servidores encontrariam uma barreira de proteção, caso eles tenham seguido todas as ações listadas no POP específico.

Como exemplo ao exposto acima, o POP “Ações em Caso de Greve de Fome” foi baseado na Resolução nº 04, de 23 de novembro de 2005, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, em resoluções de conselhos profissionais, discutido com os Especialistas e Técnicos Federais de Apoio à Execução Penal, chefes de Segurança do SPF, os diretores das penitenciárias federais e diretor do SPF.

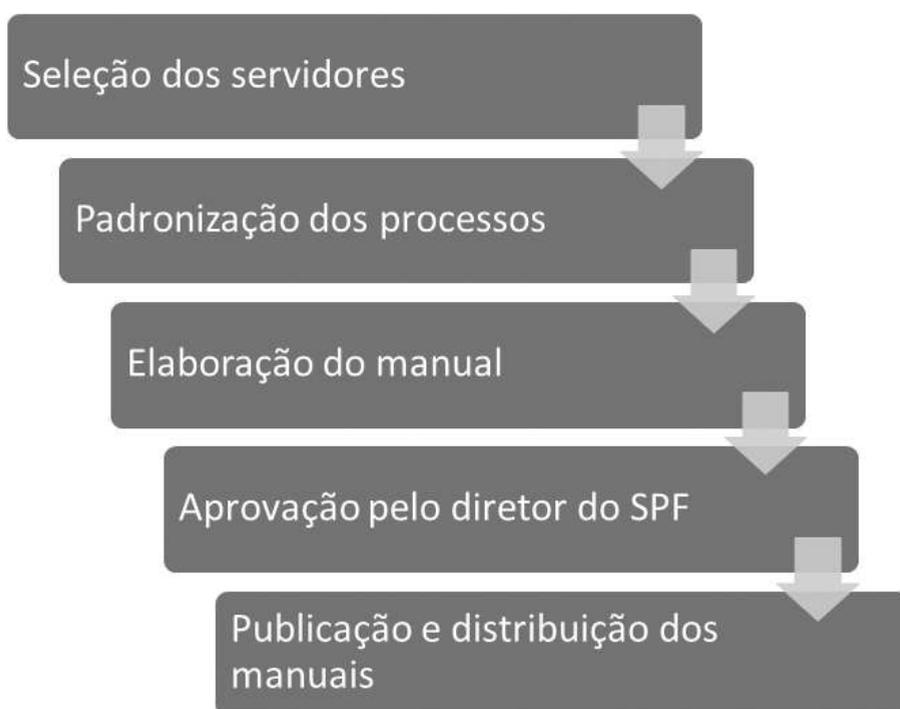
A ROP tem o objetivo de padronizar as ações com o propósito de minimizar possíveis dúvidas quanto à atuação, nas situações atendidas nas diferentes penitenciárias federais, refletindo na qualidade do serviço prestado à pessoa privada de liberdade. Busca-se, com isso, que os procedimentos sejam coerentes com técnicas consagradas e dentro dos limites da legalidade. Assegura-se ao executor a segurança jurídica necessária para suas práticas laborais, promovendo previsibilidade em seus resultados, minimizando as variações causadas por imprudência, negligência, excessos e adaptações a situações inesperadas.

O objetivo é que, em situações como essa, não se pratiquem atos arbitrários. Ainda que a Administração disponha de certa margem de discricionariedade, ao cumprir os preceitos do POP, que é baseado em normativos, terá o correspondente respaldado em suas ações.

Dessa feita, a elaboração, implementação e normatização do POP no SPF visa proteger e resguardar as ações dentro dos limites da lei, salvaguardando os interesses do preso, do Estado e do servidor no tocante às penalizações nos âmbitos administrativo e penal.

3. METODOLOGIA

O método de construção do Manual de Rotinas Operacionais Padrão se deu em cinco etapas, como podem ser vistas na Figura 3 a seguir:



Quanto à seleção dos servidores que construíram os procedimentos operacionais padrão, é fundamental ressaltar que o executor do processo deve ser quem descreve os processos, pois ele é o conhecedor ativo dos melhores métodos praticados na sua respectiva área para produção do conhecimento desejado.

Desse modo, foram escalados dois servidores de cada área de atuação dos Especialistas: Enfermagem, Odontologia, Farmácia, Psicologia, Terapia Ocupacional, Pedagogia e Serviço Social. Quanto aos Técnicos, as áreas eram de Enfermagem e de Auxiliar de Saúde Bucal. Era necessário que ambos atuassem em penitenciárias distintas para que houvesse troca de experiências e que tivessem disponibilidade para a construção do manual. Foi ressaltada a importância de envolver os demais servidores de sua área que atuam nas demais penitenciárias.

Inicialmente, foram listadas as principais atividades de cada área de atuação. A etapa seguinte consistiu no detalhamento dos POPs, com base na legislação em vigor. Alguns dos procedimentos necessitaram de discussões com a Divisão de Segurança e Disciplina, chefia das Divisões de Saúde e de Reabilitação, bem como com a Direção das Penitenciárias, uma vez que sua abrangência ultrapassa uma área específica.

A quarta etapa caracterizou-se pela criação do manual, na qual foram agrupados os procedimentos operacionais e divididos de acordo com as áreas de atuação: Enfermagem, Odontologia, Farmácia, Psicologia, Pedagogia, Serviço Social, Terapia Ocupacional.

Posteriormente, deu-se a apresentação do manual ao diretor do SPF, para aprovação e publicação de portaria que instituísse seu uso no SPF. Em seguida, foi feita a impressão e a divulgação para os servidores envolvidos na prestação das assistências ao preso das penitenciárias federais.

4. RESULTADOS

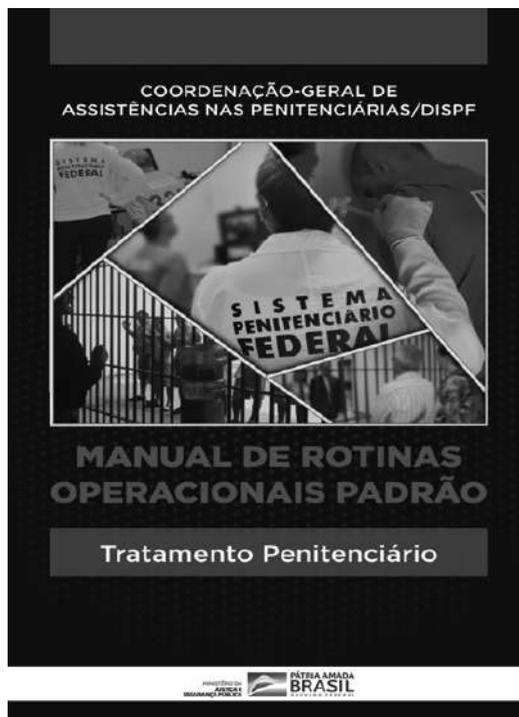
Ao todo, foram criadas 184 rotinas operacionais padrão, entre elas, podemos citar:

- Remição pela leitura – execução
- Ações em caso de greve de fome
- Ações em caso de risco ou tentativa de suicídio

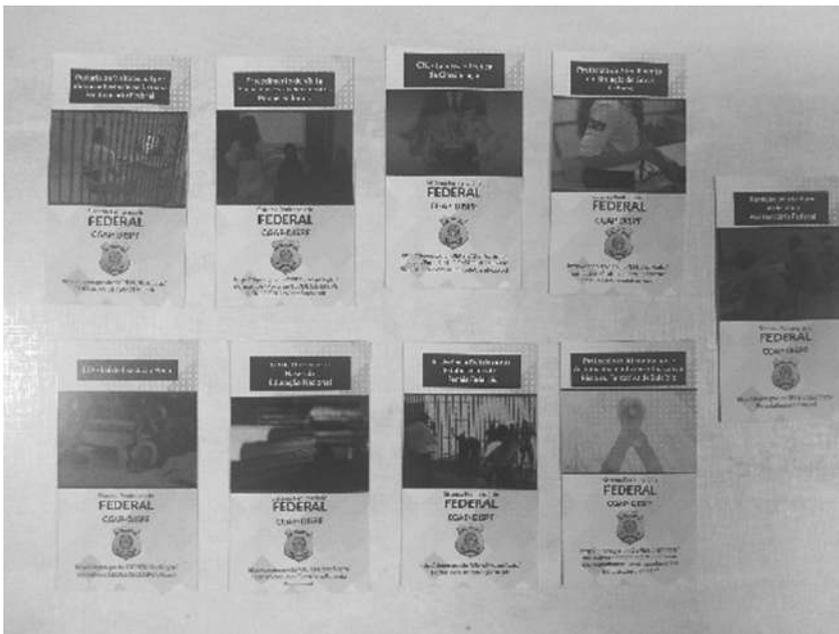
- Acompanhamento psicológico de presos em RDD
- Visita virtual
- Emissão e/ou regularização de documentos pessoais dos internos, reconhecimento de paternidade e casamento civil
- Comunicações de óbito

Em seguida, as rotinas foram compiladas, editadas e encaminhadas para aprovação da Diretoria do SPF. Feito isso, a impressão do manual ocorreu em dois formatos:

- Livro
- Lâminas com o código QR de cada POP



Manual de Rotinas Operacionais Padrão em formato livro



Manual em formato de lâminas

O formato de lâmina reduz o impacto ambiental que ocorreria em impressões em larga escala, ao mesmo tempo em que facilita a divulgação e, assim, amplia o alcance do manual. Além disso, caso seja necessária

atualização de algum POP, basta modificar sua versão digital e manter o código QR.

Para a utilização das lâminas em formato QR, foi feita a disponibilização no site do DEPEN por meio de arquivos PDFs. Esses arquivos são acessados por meio do código presente no verso de cada lâmina com os conteúdos específicos.

O manual foi lançado no IV Encontro das Assistências, que ocorreu no Palácio da Justiça em dezembro de 2019.

5. RECOMENDAÇÕES

Na sequência deste trabalho, apresentam-se sugestões para as próximas etapas que visam à melhoria do nível de aplicabilidade do POP no Sistema Penitenciário Federal, tendo em vista a enorme importância dessa ferramenta de qualidade.

5.1 - Revisões

As Normas Operacionais Padrão precisam ser revisadas anualmente, ou sempre que ocorrer mudança significativa na legislação, com o objetivo de atualizar e de aprimorar as técnicas.

5.2 - Inclusão do POP no conteúdo programático das disciplinas correlatas nos cursos de formação profissional do DEPEN

Como já mencionado, o POP ajuda o servidor a tomar decisões com maior facilidade em momentos de estresse, mas, para isso, é necessário que ele conheça bem as suas ações, saiba quais procedimentos operacionais devem ser tomados para sua conclusão e quem irá executá-los. Uma forma de garantir o estudo das ações do POP pode ser a inclusão desse tema no conteúdo das disciplinas do curso de formação que mais se relacionarem ao tema.

5.3 - Criação de uma rotina de treinamento

Não basta saber que o SPF possui um POP e o tema não ser abordado e praticado. Por ser o POP um roteiro seguro para implementação prática das ações a serem realizadas para a prestação

das assistências ao preso, torna-se extremamente necessário que o tema seja abordado constantemente a fim de se medir o grau de conhecimento dos servidores ao mesmo tempo em que reforça o conteúdo.

5.4 - Extensão a outros setores

Sugere-se, também, a ampliação das descrições das rotinas para os demais setores de uma Penitenciária Federal, bem como para as atividades-meio do SPF.

6. CONCLUSÃO

Aos poucos, as instituições públicas estão percebendo a relevância de repensar os seus modelos de gestão, modelos esses que exigem dos seus gestores, adaptações de técnicas de gestão aplicadas no setor privado, com vistas ao cumprimento de novel princípio constitucional da Administração Pública, a eficiência.

A criação do manual de POP do SPF permitiu-nos padronizar as ações de assistências aos privados de liberdade num contexto de presídios localizados em diferentes unidades da federação, com o propósito de minimizar, nas situações atendidas, os desvios nas execuções de tarefas fundamentais para a qualidade do serviço prestado ao custodiado, ou seja, um procedimento coerente dentro das técnicas e da legalidade, proporcionando ao servidor a segurança jurídica necessária nas suas práticas laborais, permitindo a previsibilidade de seus resultados, minimizando as variações causadas por imprudência, excessos e adaptações a situações diversas.

Dada sua importância, faz-se necessária sua constante atualização, bem como educação continuada dos servidores e sua extensão envolvendo outros procedimentos e demais setores que contribuem para as Assistências no Sistema Penitenciário Federal.

REFERÊNCIAS

ADAIR, Charlene B.; MURRAY, Bruce. A. **Revolução total dos processos**. São Paulo: Nobel, 1996

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/>>

atos/?tipo=EMC&numero=19&ano=1998&ato=2a7UTUE9UNJpWT684>. Acesso em: 6 maio 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Resolução nº 4, de 23 de novembro de 2005. **Manual de Atendimento em Situações Especiais – GREVE DE FOME**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 dez. 2005.

CAMPOS, Vicente Falconi. Gerenciamento da rotina do trabalho do dia-a-dia. 8. ed. Belo Horizonte: Nova Lima, 2004. In: FREITAS, Gabriela Lucilla. **Padronização de processos internos de uma empresa especializada em software livre**. Monografia (Graduação em Administração), Centro Universitário UNIVATES, Lajeado, 2016. Disponível em <<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/1225/1/2016GabrielaLucillaFreitas.PDF>>. Acesso em: 29 maio 2022.

CARPINETTI, Luiz Cesar Ribeiro. **Gestão da Qualidade – Conceitos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 2010.

FREITAS, Silvana de Lima; GUARESCHI, Helena Maria. A padronização de processos no serviço público através do uso de manuais: a viabilidade do manual de eventos da UTFPR – Campus de Francisco Beltrão. **Revista Organização Sistêmica**. Vol. 2, n.1. 2012. Disponível em: <<http://www.grupouninter.com.br/revistaorganizacao sistemica/index.php/organizacaoSistemica/article/view/137>>. Acesso em: 29 maio 2022.

GOMES, Jacqueline Ramos de Andrade Antunes; MELANDA, Viviane Serra. Elaboração de rotinas para uma enfermagem de excelência em Centro Cirúrgico. **Revista SOBECC**, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 48-55, jun. 2012. ISSN 2358-2871. Disponível em: <<https://revista.sobecc.org.br/sobecc/article/view/164>>. Acesso em: 29 maio 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista Interesse Público**, Salvador, n. 2, 2001. SCARTEZINI, Luiz Maurício Bessa. **Análise e Melhoria de Processos**. Goiânia, 2009.

UNGAN, Mustafa Cahit. Standardization through process documentation. *Business Process Management Journal*, v. 12, n. 2, p. 135-148, 2006. In: TEIXEIRA, Priscila Carmem et al. **Padronização e melhoria de processos produtivos em empresas de panificação: estudo de múltiplos casos**. *Prod.*, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 311-321, Junho 2014 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65132014000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 2 maio 2022.