

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 003.673/2017-0 (apenso TC 000.524/2017-4).

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidades: Departamento Penitenciário Nacional e Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Conselho Nacional de Justiça e demais órgãos fiscalizados pelos tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: AUDITORIA COORDENADA SOBRE O SISTEMA PRISIONAL. MEDIDAS EMERGENCIAIS PARA PREVENIR REBELIÕES. DEFICIÊNCIAS NO SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES PENITENCIÁRIAS E NO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DAS PENAS. AUSÊNCIA DE DADOS REFERENTES AO CUSTO MENSAL DO PRESO POR ESTABELECIMENTO PRISIONAL. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.**

## RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública - SecexDefesa, em conjunto com tribunais de contas estaduais e municipais, sobre o sistema prisional.

2. Transcrevo o relatório elaborado pela equipe de auditoria da SecexDefesa, com o qual se manifestaram de acordo os dirigentes daquela unidade (peças 100/102):

### **“1. Introdução**

#### **1.1. Visão geral**

1. O Sistema de Justiça Criminal brasileiro (SJC) é composto pelos subsistemas policial, de justiça criminal (referente ao processo criminal e sentenciamento do indivíduo) e de execução penal, conforme estudo do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – Ipea (FERREIRA e FONTOURA, 2008, disponível em <http://www.ipea.gov.br/>).

2. Os Poderes Executivo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública operam no SJC nos níveis federal e estadual por meio das seguintes ações, entre outras:

a) atividade de policiamento e/ou de inquérito policial (Poder Executivo, por meio da Polícia Militar, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Federal e Força Nacional de Segurança Pública);

b) acusação formal, por meio da denúncia e, posteriormente, fiscalização da execução da pena e da medida de segurança (Ministério Público);

c) assistência jurídica aos cidadãos hipossuficientes (Defensoria Pública)

d) julgamento do crime e acompanhamento da execução penal (Poder Judiciário); e

e) custódia de indivíduos privados de liberdade (Poder Executivo por meio da administração penitenciária).

3. Embora também sob a competência federal, a execução penal fica majoritariamente a cargo das UF's, já que a maior parte dos indivíduos são processados, julgados e custodiados pelas autoridades locais.

4. Tendo isso em vista, esta auditoria operacional coordenada, que se desenvolverá em duas etapas, sendo esta a primeira delas, voltou-se, em âmbito estadual/distrital, para uma avaliação ampla das atividades dos órgãos da execução penal (formulação e execução de políticas públicas, administração prisional, prestação assistência jurídica etc.) e, em nível federal, para o exame da concepção de políticas públicas federais, bem como do grau de alinhamento dessas políticas com as locais.

5. O principal normativo regulador da execução penal é a Lei 7.210/1984 – Lei de Execução Penal (LEP), que dispõe, entre outros, sobre organização e atribuições de diversos órgãos correlatos ao tema, direitos e deveres de apenados e critérios para cumprimento de pena.

6. De acordo com a LEP, as unidades de execução penal no âmbito estadual são: Conselho Penitenciário, Departamentos Penitenciários, Juízo da Execução, Ministério Público, Patronato, Conselho da Comunidade e Defensoria Pública.

7. Na esfera federal, os órgãos análogos são: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), Departamento Penitenciário Nacional, órgãos da Justiça Federal, Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública da União (DPU).

8. Devido à relevância para o presente trabalho, cabe ressaltar as principais atribuições do CNPCCP, órgão subordinado ao MJSP e composto por treze membros por ele designados (LEP, arts. 62, 63 e 64):

I - propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança;

II - contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária;

III - promover a avaliação periódica do sistema criminal para a sua adequação às necessidades do País;

IV - estimular e promover a pesquisa criminológica;

V - elaborar programa nacional penitenciário de formação e aperfeiçoamento do servidor;

VI - estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados;

VII - estabelecer os critérios para a elaboração da estatística criminal;

VIII - inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais, bem assim informar-se, mediante relatórios do Conselho Penitenciário, requisições, visitas ou outros meios, acerca do desenvolvimento da execução penal nos Estados, Territórios e Distrito Federal, propondo às autoridades dela incumbida as medidas necessárias ao seu aprimoramento;

IX - representar ao Juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo, em caso de violação das normas referentes à execução penal;

X - representar à autoridade competente para a interdição, no todo ou em parte, de estabelecimento penal.

9. O Depen, também integrante da estrutura do MJSP, é órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do CNPCCP. Tem as seguintes competências (LEP, art. 72):

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;

IV - colaborar com as unidades federativas mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais;

V - colaborar com as unidades federativas para a realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado;

VI - estabelecer, mediante convênios com as unidades federativas, o cadastro nacional das vagas existentes em estabelecimentos locais destinadas ao cumprimento de penas privativas de liberdade aplicadas pela justiça de outra unidade federativa, em especial para presos sujeitos a regime disciplinar.

Parágrafo único. Incumbem também ao Departamento a coordenação e supervisão dos estabelecimentos penais e de internamento federais.

10. O Depen também é órgão gestor do Fundo Penitenciário Nacional, criado pela Lei Complementar (LC) 79/1994 com a finalidade de proporcionar serviços e meios para financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro. A referida lei sofreu recentes alterações, ultimadas pela Medida Provisória (MP) 781, de 23/5/2017, convertida na Lei 13.500, de 26/10/2017.

11. Os recursos do Funpen terão as seguintes destinações (LC 79/1994, art. 3º):

I - construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais;

II - manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança;

- III- formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário;
- IV- aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento e à segurança dos estabelecimentos penais;
- V- implantação de medidas pedagógicas relacionadas ao trabalho profissionalizante do preso e do internado;
- VI- formação educacional e cultural do preso e do internado;
- VII- elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes;
- VIII- programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes;
- IX- programa de assistência às vítimas de crime;
- X- programa de assistência aos dependentes de presos e internados;
- XI- participação de representantes oficiais em eventos científicos sobre matéria penal, penitenciária ou criminológica, realizados no Brasil ou no exterior;
- XII- publicações e programas de pesquisa científica na área penal, penitenciária ou criminológica;
- XIII- custos de sua própria gestão, excetuando-se despesas de pessoal relativas a servidores públicos já remunerados pelos cofres públicos;
- XIV- manutenção de casas de abrigo destinadas a acolher vítimas de violência doméstica;
- XV- implantação e manutenção de berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos penais, nos termos do §2º do art. 83 e do art. 89 da Lei 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal; [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp153.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp153.htm) - art2
- XVI- programas de alternativas penais à prisão com o intuito do cumprimento de penas restritivas de direitos e de prestação de serviços à comunidade, executados diretamente ou mediante parcerias, inclusive por meio da viabilização de convênios e acordos de cooperação, e
- XVII - financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive da inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária.

12. As transferências de recursos do Funpen ocorrem mediante convênios, termos de parceria, acordos ou ajustes congêneres (transferências voluntárias) e, mais recentemente, por meio de repasses na modalidade fundo a fundo (transferências obrigatórias). Essa última modalidade foi instituída pela MP 755/2016, revogada pela MP 781/2017, por sua vez convertida na Lei 13.500, de 26 de outubro de 2017, e refere-se a transferências anuais de percentual da dotação orçamentária do Funpen aos fundos estaduais e municipais.

13. Além da Lei Complementar 79/1994, a modalidade fundo a fundo atualmente vem sendo regulada por portarias emitidas pelo MJSP.

14. A principal razão para o Poder Executivo Federal ter adotado a transferência fundo a fundo reside em determinação exarada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Constitucional (ADPF 347) do Distrito Federal, quando aquela Corte classificou a situação do sistema prisional como ‘estado de coisas inconstitucional’.

15. De fato, a situação prisional no Brasil é grave e extremamente complexa. A solução do problema certamente passará pela reorganização do Estado e pela implementação de políticas públicas uníssonas.

16. É cediço que o crescimento vertiginoso da população carcerária e o consequente déficit de vagas em unidades prisionais têm impactos negativos não somente sobre os presos, que se veem privados de direitos e garantias constitucionais e legais, mas também, talvez principalmente, sobre o cidadão comum, envolto de toda sorte de violência, sendo grande parte dela comandada de dentro dos presídios.

## 1.2. Objetivo e escopo

17. O Plenário do Tribunal de Contas da União aprovou proposta de auditoria coordenada no sistema prisional formulada pela Ministra Arraes, conforme Ata nº 2, de 25/1/2017 (peça 4 do TC 000.524/2017-4).

18. A fiscalização, segundo expresso na Comunicação da Ministra, deveria ser realizada em conjunto com os tribunais de contas estaduais e municipais, atuando o TCU no papel de coordenador, e deveria permitir o exame dos aspectos mais relevantes da gestão operacional e de infraestrutura das penitenciárias do Brasil.

19. O documento também estabeleceu o escopo da auditoria, a saber:

- medidas emergenciais que estavam sendo adotadas para lidar com as rebeliões ocorridas no início deste ano;
- gestão;
- custos; e

- tecnologias de apoio associados ao sistema prisional.

20. Além da delimitação do escopo, a Comunicação destacou alguns pontos relevantes, como o baixo nível de conhecimento, por parte dos estabelecimentos penais, a respeito dos presos que custodiam, com reflexos na qualidade da gestão prisional, e o saldo do Fundo Penitenciário Nacional, que, naquele momento (janeiro/2017), atingia cifra superior a três bilhões de reais.

21. Em razão dessa preocupação externada pela Ministra Relatora, o sistema de informação do sistema prisional e a aplicação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional serão avaliados no presente trabalho.

22. A Comunicação da Ministra mencionou que a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas (CNPGC) e o Instituto Rui Barbosa (IRB) apresentaram recomendações de realização de auditoria no sistema prisional aos tribunais de contas locais e ao TCU. A recomendação dirigida a esta Corte de Contas foi formalizada por meio do Ofício 0001/2017-CNPGC, de 9 de janeiro de 2017 (TC 000.524/2017-4, peça 1).

23. Em relação à admissibilidade desse feito, o Presidente desta Casa, Ministro Raimundo Carreiro (TC 000.524/2017-4, peça 2), em despacho datado de 11/1/2017, registrou que, embora o expediente do CNPGC não atendessem os requisitos inerentes à figura da representação, as informações trazidas seriam acolhidas como subsídio à formulação do Plano de Fiscalização do TCU, o que de fato veio a ocorrer em razão também da Comunicação da Ministra Ana Arraes, uma vez que ambos tinham o mesmo objeto.

24. Em seu expediente, o CNPGC trouxe alguns elementos que deram suporte ao processo de definição do escopo da auditoria. Em suas palavras:

‘O país está alarmado, em razão de duas grandes tragédias, ocorridas nesse mês: uma no Amazonas e outra, em Roraima, onde foram mortos, no sistema penitenciário dos referidos estados, aproximadamente, 100 (cem) presos.

No decorrer dos dias, revelou-se grave suspeita de que os assassinatos em série tenham redundado de disputa entre facções e grupos rivais, ou, até mesmo, de grupos rivais internos de uma mesma facção (‘acerto de contas’).

25. Dessa forma, a equipe de auditoria buscou a colaboração de diversos órgãos para subsidiar o planejamento da auditoria e identificar, dentro das competências dos tribunais de contas (TCs), os temas aptos a serem trabalhados.

26. Entre esses órgãos, destacam-se a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

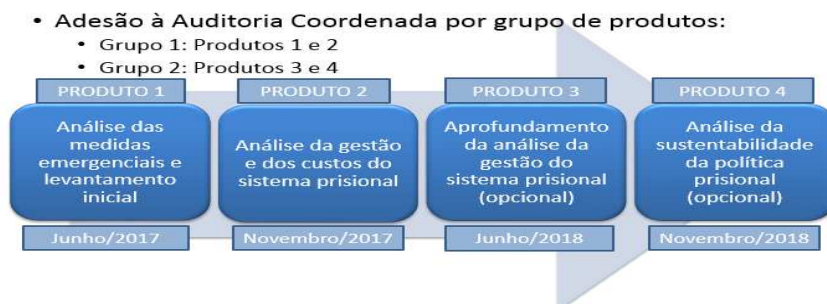
### 1.3. Metodologia e limitações

27. A fim de apresentar resultados tempestivos, notadamente devido à criticidade dos problemas enfrentados pelo sistema prisional, os trabalhos foram, inicialmente, divididos em quatro etapas, com previsão de duração de quatro meses cada uma, de forma que o escopo completo da auditoria fosse alcançado ao fim da quarta etapa.

28. Posteriormente, devido ao Ofício nº 050/2017-GABRELT1-TCE/TO (peça 25), no qual o Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar, responsável em nome do IRB pelo acompanhamento da auditoria coordenada, relata a dificuldade que muitos tribunais de contas possuiriam em manter uma equipe de auditoria exclusivamente voltada para este assunto durante dois anos, o escopo completo da auditoria foi redimensionado para ser totalmente abordado em duas etapas (Produtos 1 e 2), com finalização prevista para fevereiro de 2018.

29. Os Produtos 3 e 4 foram readequados para tratarem de assuntos complementares e demandarão nova adesão dos tribunais de contas estaduais, conforme a figura abaixo:

Figura 1: Etapas da auditoria



30. Além da preocupação com a tempestividade dos resultados da auditoria, outro objetivo igualmente importante foi a busca da efetiva participação dos tribunais de contas dos estados e do DF em todas as fases da auditoria: planejamento, execução e relatório.
31. Essa atuação conjunta foi essencial para o sucesso do trabalho, já que a gestão dos presídios estaduais e o acompanhamento da execução das penas abrangem uma grande diversidade de elementos e são de competência preponderante dos estados e DF, autônomos em relação à União e, portanto, fora da jurisdição do Tribunal de Contas da União.
32. A gestão do sistema prisional nacional constitui um dos maiores desafios da Administração Pública, pois exige elevado grau de coordenação de atores pertencentes aos Poderes Executivo e Judiciário da União, estados, DF e municípios, sem olvidar as funções de legislar e fiscalizar a cargo do Poder Legislativo.
33. Sob essa ótica, considerando a exigência de coordenação entre os atores executores, os órgãos de controle devem, igualmente, atuar de forma integrada.
34. Os tribunais de contas foram convidados para participar da auditoria coordenada por meio do Aviso Circular 1-GP/TCU, de 13 de fevereiro de 2017, emitido pelo Presidente do TCU, Ministro Raimundo Carreiro, obtendo-se adesão de 22 tribunais de contas, a saber: Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), Tribunal de Contas dos Municípios do estado do Pará (TCM/PA), Tribunal de Contas dos Municípios do estado da Bahia (TCM/BA) e Tribunais de Contas dos estados do Acre (TCE/AC), Alagoas (TCE/AL), Amazonas (TCE/AM), Amapá (TCE/AP), Bahia (TCE/BA), Maranhão (TCE/MA), Minas Gerais (TCE/MG), Mato Grosso (TCE/MT), Mato Grosso do Sul (TCE/MS), Pará (TCE/PA), Paraíba (TCE/PB), Piauí (TCE/PI), Paraná (TCE/PR), Rio Grande do Norte (TCE/RN), Rio Grande do Sul (TCE/RS), Rondônia (TCE/RO), Roraima (TCE/RR), Sergipe (TCE/SE) e Tocantins (TCE/TO).
35. Registra-se que, apesar da manifestação de adesão, os TCE/AL, TCE/AP e TCM/BA não enviaram formulários para consolidação de dados pelo TCU, enquanto o TCM/PA informou que participou dos trabalhos em conjunto com o TCE/PA. Dessa forma, contabilizaram-se respostas relativas a dezoito Unidades da Federação.
36. Definida a adesão, o planejamento da primeira etapa da auditoria foi realizado entre os dias 6/3/2017 e 8/3/2017 no Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU) em Brasília/DF, tendo contado com a participação de auditores de todos os órgãos de controle externo supramencionados.
37. Após a disseminação de conhecimentos de órgãos federais (TCU, Abin e CGU), alguns tribunais de contas estaduais apresentaram trabalhos anteriores sobre o assunto, a saber: TCE/TO, TCE/RO, TCE/RJ, TCE/SC e TCE/PR, com, respectivamente, os seguintes temas: ‘Análise SWOT e DVR’, ‘Proposta de auditoria operacional no sistema prisional do estado de Rondônia’, ‘Auditorias no sistema prisional do estado do Rio de Janeiro’, ‘Auditoria operacional na gestão do sistema prisional no estado de Santa Catarina’ e ‘Situação do sistema prisional no estado do Paraná’.
38. Para viabilizar o compartilhamento de informações e a coordenação dos trabalhos, o TCU criou a Comunidade Temática do Controle do Sistema Penitenciário, endereço eletrônico: <http://acesso1.tcu.gov.br/comunidade/defesanacional/sistemapenitenciario/>.
39. Além disso, para dinamizar a comunicação e elucidar dúvidas, realizaram-se nas unidades regionais do TCU, nos dias 3 e 4/5/2017, videoconferências com o TCDF e com os tribunais de contas estaduais (TCEs) participantes.
40. Na fase de relatório, os tribunais de contas, a partir de informações colhidas junto aos respectivos órgãos jurisdicionados, preencheram e enviaram formulário padronizado ao TCU, cujas perguntas basearam-se nos procedimentos de auditoria desenvolvidos conjuntamente por todos os participantes do encontro realizado no ISC/TCU.
41. Além das informações do TCDF e dos TCEs, de natureza local, o TCU responsabilizou-se pela análise do tema sob o ponto de vista federal, tendo como principal órgão fiscalizado o Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública.
42. Não foram realizados trabalhos de auditoria no Conselho Nacional de Justiça porque, até o fechamento deste relatório, não houve manifestação da Ministra relatora Ana Arraes sobre dúvidas da SecexDefesa acerca de procedimentos a serem realizados naquele órgão, implicando, portanto, em limitação de escopo, conforme atestam os documentos às peças 68, 69 e 70.
43. A equipe de auditores do TCU consolidou e analisou as respostas presentes nos formulários e relatórios enviados pelos diversos tribunais de contas e adicionou análises empreendidas sob a ótica federal, obtendo-se visão nacional dos tópicos tratados nas cinco questões de auditoria, detalhadas no item seguinte.



#### 1.4. Organização do relatório

44. O relatório foi dividido de acordo com as cinco questões de auditoria formuladas, a saber:

a) Questão de Auditoria 1: As estratégias adotadas pela União e pelos estados/DF para prevenir ou conter as rebeliões nos estabelecimentos penais são suficientes ou adequadas?

b) Questão de Auditoria 2: O acompanhamento da execução das penas está em conformidade com o previsto na Lei 12.714/2012?

c) Questão de Auditoria 3: A alocação de presos nos estabelecimentos Prisionais observa o previsto nos arts. 82, §1º, 84, 85, 87, 91, 93 e 102 da LEP?

d) Questão de Auditoria 4: A Defensoria Pública presta serviço integral e gratuito dentro e fora dos estabelecimentos penais em consonância com os arts. 16, 81-A e 81-B da LEP?

e) Questão de Auditoria 5: Em que medida os gestores responsáveis por gerir e implementar políticas públicas voltadas ao sistema prisional conhecem o custo mensal do preso de cada estabelecimento penal de forma a avaliar a gestão do sistema?

### 2. As estratégias adotadas pela União e pelos estados e DF para prevenir ou conter as rebeliões nos estabelecimentos penais são suficientes ou adequadas?

#### 2.1. Introdução

45. A presente questão de auditoria foi elaborada com objetivo de realizar levantamento e avaliação das ações emergenciais adotadas pela União e pelas UFs em face das rebeliões ocorridas em unidades prisionais no início deste ano, que culminaram na morte de dezenas de pessoas.

46. Assim, é oportuno recapitular os referidos acontecimentos, que ganharam visibilidade nacional por meio da mídia e que motivaram a realização desta auditoria coordenada, que, inclusive, contou com a participação de tribunais de contas de estados que sediaram tais eventos, como foi o caso da rebelião no Presídio Anísio Jobim, localizado em Manaus/AM, atribuída à rivalidade de facções criminosas, ocasionando a morte de mais de sessenta presos (<http://exame.abril.com.br/negocios/empresa-que-administra-presidios-do-am-pagara-multa-milionaria/>).

47. Em seguida, deu-se notícia da morte de mais de trinta detentos na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo, situada em Boavista/RR, episódio também imputado a disputas de facções criminosas (<http://veja.abril.com.br/brasil/mais-de-30-presos-sao-encontrados-mortos-em-presidio-em-rr/>).

48. No mesmo período, houve ainda novo massacre na Penitenciária Estadual de Alcaçuz, em Nísia Floresta/Rio Grande do Norte, no qual contabilizaram-se, no mínimo, 26 mortos em decorrência, igualmente, de conflitos de facções (<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1852508-na-areia-presidio-de-massacre-facilitou-fugas-e-armas-no-rn.shtml>).

49. Ainda que os casos acima citados, por conta da grande divulgação pela mídia que se deu naquele momento, deem impressão de possuírem natureza pontual, na realidade, ocorrências desse gênero e de menor porte são constantes no sistema penitenciário brasileiro.

#### 2.2. Medidas adotadas pelos estados e Distrito Federal

50. Com apoio dos TCEs e do TCDF, buscou-se conhecer as medidas emergenciais utilizadas pelas autoridades locais para conter ou prevenir rebeliões, bem como números da população carcerária e informações sobre a gestão do sistema prisional, obtendo-se respostas relativas a dezoito UFs.

51. Inicialmente, deve-se mencionar que, dos dezoito estados/DF fiscalizados, onze (61%) declararam ter enfrentado algum tipo de rebelião em unidades prisionais no período de outubro de 2016 a maio de 2017.

52. O número, já bastante expressivo, torna-se ainda mais preocupante quando se considera que nove estados não participaram do levantamento e que as perguntas se limitaram a solicitar informações acerca de rebeliões recentes, uma vez que tinham como intuito elaborar diagnóstico atualizado do sistema prisional.

53. De acordo com as informações trazidas pelos tribunais de contas (peças 65-67), a ampla maioria dos casos de rebelião deu-se em unidades prisionais com déficit de vagas: dezoito unidades com superlotação carcerária de um total de 23 unidades prisionais que tiveram registro de rebelião (totalizando 78% dos casos).

54. Foram os casos, por exemplo, da Penitenciária Anísio Jobim (Manaus/AM, déficit de 507 vagas), da Unidade Prisional de Ressocialização-6 (MA, déficit de 201 vagas), da PEA (RN, déficit de 504 vagas), da Penitenciária Agrícola de Monte Cristo (RR, déficit de 683 vagas), de oito unidades do estado do Pará (que totalizam déficit de 1.918 vagas) e da Penitenciária Ênio Pinheiro (RO, déficit de 444 vagas).

55. Há, contudo, que se destacar exceções, como foram os casos das unidades ‘PECM’, ‘PES’ e ‘CPEAMN’ no estado do Rio Grande do Norte, nas quais havia saldo de vagas e, ainda assim, ocorreram rebeliões violentas.

56. Ainda que não seja possível estabelecer relação causal entre a superlotação carcerária (termo entendido, neste relatório, como população carcerária acima da capacidade das unidades prisionais) e a ocorrência de rebeliões, a informação indica, no mínimo, que o abarrotamento das unidades prisionais é um fator que comumente prejudica a atuação do Estado na garantia da ordem e da segurança dos indivíduos encarcerados, funcionando, portanto, como agravante desses episódios.

57. Para dar percepção do tamanho do problema carcerário enfrentado nas UFs, os tribunais de contas requereram dados aos seus jurisdicionados relativos à quantidade de vagas existentes nos estabelecimentos penais e à quantidade de pessoas encarceradas nessas mesmas instalações, permitindo-se, assim, calcular o déficit prisional (aqui entendido como número total de vagas de ambos os sexos nas unidades prisionais subtraído do número de presos, de ambos os sexos, provisórios e condenados no regime fechado e semiaberto).

58. Essas informações foram dispostas no quadro abaixo, que apresenta destacadamente a quantidade de presos provisórios com o intuito de dar dimensão da alta representatividade desse tipo de prisão em relação à população carcerária total:

Tabela 1: Dados da população carcerária das Unidades da Federação auditadas

UF	População carcerária (condenados + provisórios)	Quantidade de presos provisórios	Déficit total
AC	5.766	1.920	3.101*
AM	7.845	4.531	4.510
BA	13.517	7.202	4.667
DF	14.972	3.301	8.418
MA	7.765	3.791	2.637
MG	67.266	31.983	29.323
MS	15.177	3.284	10.353
MT	11.172	5.651	4.831
PA	21.359	6.654	12.759
PB	11.556	6.369	6.395
PI	4.037	2.633	1.718*
PR	21.859	2.202	2.952
RN	7.410	2.871	3.119
RO	9.772	816	2.551
RR	2.244	1.170	1.046
RS	33.298	11.889	11.137**
SE	4.765	2.874	2.485
TO	3.339	1.445	1.281*
Total	263.119	100.586	113.283

Fonte: formulários às peças 65-67

\* UF não informou e utilizou-se número de vagas do Geopresídios-CNJ (disponível em [http://www.cnj.jus.br/inspecao\\_penal/mapa.php](http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php), consulta em setembro/2017)

\*\* o estado não forneceu a quantidade de vagas no sistema e apenas informou o déficit

59. Conforme pode ser observado no quadro acima, verificou-se déficit de vagas nos estabelecimentos prisionais de todas as UFs respondentes.

60. Passando-se à análise das medidas adotadas pelos governos locais para conter ou prevenir rebeliões, informadas por dezesseis unidades fiscalizadas, constatou-se que as ações seguiram as seguintes linhas:

a) medidas relativas à segurança das unidades (instalação de trancas, câmeras, iluminação etc., adotadas em treze UFs);

b) medidas de contingência voltadas para redução da lotação das unidades (mutirões para analisar progressão de regime ou transferência de presos, adotadas em nove UFs);

c) procedimentais (medidas administrativas em geral: separação de presos, contratação de funcionários, banhos de sol etc., adotadas em oito UFs);

d) ações repressivas (ações repressivas da polícia militar, de agentes penitenciários, da Força Nacional de Segurança Pública ou do Exército, adotadas em oito UFs); e

e) intensificação de ações de inteligência (adotada em seis UFs).

61. Quanto às ações de inteligência, ainda que todos os fiscalizados tenham afirmado possuir serviço ativo de inteligência penitenciária, a grande maioria deles (quinze de um total de dezoito, 83%) informou não dispor de condições suficientes para o funcionamento dos núcleos de inteligência. Além disso, apenas dez dos dezoito respondentes (56%) declararam ter instituído formalmente unidades de inteligência.

62. Segundo dados repassados pelos tribunais de contas, em poucas Unidades da Federação as medidas emergenciais informadas tiveram caráter transorganizacional, ficando, a maioria delas, restritas a ações do Poder Executivo local.

63. Apenas nos estados da Bahia, Pará, Roraima e Tocantins houve registro de ações integradas, incluindo o Poder Judiciário, a Defensoria Pública ou o Ministério Público.

64. Tendo em vista que comumente as rebeliões são atribuídas à rivalidade de facções criminosas, as respostas das UFs foram verificadas no sentido de averiguar registros de correlação entre esses grupos criminosos e as rebeliões ocorridas, tendo quatro delas registrado explicitamente a ação desses grupos.

65. Os estados e o DF ainda foram perguntados pelos TCs quanto à existência de plano de gerenciamento de riscos de rebeliões, verificando-se que apenas cinco responderam positivamente (DF, MG, PA, PI e RS).

66. Além disso, poucos informaram possuir normativos que abranjam as medidas adotadas, de cunho emergencial (em três UFs os normativos abrangem as medidas; em oito abrangem parcialmente; e em sete não abrangem).

67. Dessa forma, vislumbra-se possibilidade de ação do MJSP no sentido de fomentar a padronização de procedimentos e normas relativas ao sistema penitenciário, avaliando a possibilidade de elaborar modelo nacional de gerenciamento de risco de rebeliões e normas de segurança penitenciária e de serviço de inteligência.

### **2.3. Medidas adotadas pela União**

68. Com o intuito de conhecer as medidas emergenciais adotadas pelas autoridades federais, a SecexDefesa expediu, em 9/2/2017, o Ofício de Requisição 84/2017-TCU/SecexDefesa (peça 22), respondido pelo MSJP por meio do Ofício 71/2017/SE/MJ (peça 23).

69. No referido ofício, o Depen/MJSP informa que tem procurado interagir com todas as políticas públicas existentes, aproximando-se da sociedade e possibilitando que a população carcerária e egressos do sistema prisional sejam reconhecidos e inseridos em programas, projetos, ações e atividades de promoção da cidadania, tais como educação, esporte, saúde, cultura, trabalho e geração de renda.

70. O principal objetivo dessa interação seria desenvolver, junto aos governos e à sociedade civil, estratégias de assistência multidisciplinar e inclusão de pessoas que cumprem ou cumpriram pena de prisão ou medidas de segurança e internação, bem como de seus familiares, em políticas setoriais diversas, geridas e implementadas em âmbitos local, estadual e federal, além de auxiliar o Sistema de Justiça Criminal visando o fomento das alternativas penais como forma de diminuir o encarceramento em massa.

71. O órgão informou que, nos últimos anos, diversos programas têm sido implementados por meio de transferências voluntárias de recursos do Funpen às unidades federadas (convênios, acordos ou contratos de repasse), destacando a edição da MP 755/2016, que autorizou a transferência obrigatória de recursos do Funpen na modalidade fundo a fundo, que, em seu primeiro repasse, contemplou 25 unidades federativas com R\$ 44.784.444,44, a serem empregados em ações de construção (R\$ 31.944.444,14) e aparelhamento (R\$ 12.840.000,00).

72. Além dos repasses dos recursos do Funpen e de todas as demais ações de fomento de políticas penitenciárias (medidas ordinárias, não obstante a natureza emergencial da decisão pelo repasse fundo a fundo em razão de determinação judicial), o órgão registra a adoção de medidas emergenciais propriamente ditas (peça 23, p. 4-5), a saber:

a) força-tarefa de intervenção penitenciária (FTIP): instituída pela Portaria MJSP 93/2017, tem como objetivo controlar distúrbios episódicos nos estabelecimentos penais do País em apoio aos governos estaduais. Composta por agentes penitenciários federais, estaduais e do Distrito Federal, na forma dos



acordos ou convênios de cooperação federativa da Força Nacional de Segurança Pública celebrados com os estados e com o Distrito Federal;

b) visitas técnicas *in loco* com equipe multidisciplinar: ação composta por especialistas e gestores do Depen com o objetivo inicial de realizar diagnóstico pormenorizado da situação carcerária visando à elaboração de plano de ação de apoio aos estados. A partir de uma agenda política, pactuaram-se visitas técnicas temáticas e setoriais. As atividades previstas no plano de ação são/foram elaboradas coletivamente a partir de diálogos e avaliações conjuntas entre técnicos do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais, com participação da sociedade civil;

c) prosseguimento de ações ordinárias com maior abrangência, a saber:

c.1) intensificação de ações de inteligência penitenciária;

c.2) esforços na implementação das etapas iniciais do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias (Sisdepen); e

c.3) maior volume de transferências de presos para o Sistema Penitenciário Federal.

73. Em relação à atuação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), a Força Nacional de Segurança Pública fora mobilizada para os estados de Roraima, Amazonas e Rio Grande do Norte.

74. Registra-se, ainda, que o Presidente da República autorizou o emprego das Forças Armadas no sistema penitenciário nacional pelo período de doze meses, por meio de Decreto de 17/1/2017. Desde então, o Exército tem realizado operações em unidades prisionais nos estados de Rondônia, Acre, Mato Grosso do Sul, Amazonas, Roraima e Rio Grande do Norte.

75. Assim, observa-se que as ações da União se mostraram alinhadas às adotadas em âmbito local e atenderam às necessidades imediatas das UFs, tendo em vista que houve, entre outras medidas, disponibilização de pessoal e realização de visitas técnicas *in loco* com intuito de avaliar as deficiências locais.

76. É notável que as rebeliões, na forma e intensidade verificadas no início do ano, foram reprimidas e controladas, o que sinaliza eficácia do esforço empreendido pelo Poder Público naquele momento.

77. No médio e longo prazos, contudo, há grande necessidade de atuação mais efetiva dos Poderes dos estados/DF e federal, uma vez que os principais fatores que deram causa às rebeliões não foram atacados pelas intervenções supramencionadas.

78. Embora as ações repressivas empregadas em muitas UFs fossem de fato necessárias àquela época, é importante também induzir – e é função dos órgãos de controle – a ação continuada e convergente do Poder Público no sentido de corrigir os rumos do sistema penitenciário.

79. Isso, contudo, somente é possível mediante articulação harmoniosa entre os diversos atores que atuam no sistema carcerário (Depen, secretaria penitenciária estadual, Defensoria, Ministério Público, órgãos judiciários e outros correlatos), tanto nas esferas estaduais e do DF quanto na federal.

80. Em muitas UFs, todavia, constataram-se falhas de gestão por meio de relatos dos tribunais de contas que caracterizam desarticulação entre os atores governamentais, constituindo entraves às perspectivas de melhorias a médio e longo prazos:

a) concentração das ações emergenciais em um único Poder: a maioria dos auditados fez menção a medidas a cargo exclusivamente do Poder Executivo (ações repressivas, ações de inteligência, realocação de presos e medidas de segurança nas unidades prisionais); poucos instituíram comitê ou grupo de trabalho conjunto para diagnóstico da situação; apenas em uma UF houve relato de recomendações do Ministério Público no âmbito de sua função fiscalizatória;

b) dificuldades em realizar investimentos: grande parte das UFs relatou dificuldades em realizar melhorias nas unidades prisionais, mesmo que singelas (aquisição de *scanners*, armamentos, detector de metais etc.), o que denota haver obstáculos dentro da própria estrutura administrativa do estado ou DF, ou, ainda, na órbita federal, incertezas em relação à utilização de recursos do Funpen; e

c) ausência de compartilhamento de informações entre as agências: há imprecisão ou divergências nos dados trazidos pelo TCs, o que pode ser atribuído a uma ausência de padronização nacional dos dados carcerários; as Defensorias Públicas comumente alegam desconhecer informações acerca da gestão das unidades prisionais (relação de presos que necessitam de auxílio jurídico, por exemplo).

81. Por essas razões, a SecexDefesa decidiu, em conjunto com os TCs participantes desta fiscalização, aprofundar, na segunda etapa desta auditoria, em desenvolvimento nos autos do TC 026.096/2017-0, a análise dos seguintes problemas identificados:

a) dificuldades nas relações entre os atores governamentais, uma vez que a solução para o problema do déficit de vagas não advirá da atuação isolada do Poder Executivo, já que a capacidade orçamentária do Estado é limitada e o déficit não se resolverá com a criação de vagas, devendo-se também falar do modo de entrada, de permanência, de progressão de regime e de saída do indivíduo no sistema prisional, etapas que dependem da atuação conciliada de todos os atores governamentais envolvidos na temática;

b) graves deficiências estruturais das unidades prisionais estaduais e do DF, decorrentes da baixa capacidade de realizar investimentos, fazendo com que os recursos federais se tornem o principal vetor de mudanças no sistema prisional a médio e longo prazos, sendo, portanto, essencial garantir a boa e regular aplicação do recurso; e

c) dificuldades na implantação de sistemas de monitoração eletrônica, pois o tema foi objeto de esforço do Governo Federal desde 2011 e até o presente momento não se encontra amplamente em uso, por questões de gestão, de orçamento, de normatização e de relação entre os Poderes Judiciário e Executivo.

## **2.4. Funpen e transferências na modalidade fundo a fundo**

### **2.4.1. Aspectos gerais**

82. Haja vista o destaque conferido na disponibilização de recursos do Funpen como ferramenta de apoio aos estados e ao DF diante da histórica e persistente crise vivenciada pelo sistema penitenciário brasileiro, passa-se a analisar a sistemática de repasse das verbas do fundo, abrangendo as recentes inovações normativas pertinentes (MP 755/2016, revogada, e MP 781/2017, convertida na Lei 13.500/2017), com vistas a identificar riscos e oportunidades de melhoria.

83. De início, cabe destacar que o Depen é o órgão gestor do Funpen, nos termos estabelecidos na Lei Complementar 79, de 7/1/1994, regulamentada pelo Decreto 1.093, de 23/3/1994.

84. O Funpen visa a proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional (LC 79/1994, art. 1º). Possui as seguintes fontes de recursos (LC 79/1994, art. 2º):

I - dotações orçamentárias da União;

II - doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras;

III - recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;

IV - recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, nos termos da legislação penal ou processual penal, excluindo-se aqueles já destinados ao Fundo de que trata a Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986;

V - multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado;

VI - fianças quebradas ou perdidas, em conformidade com o disposto na lei processual penal;

VIII - três por cento do montante arrecadado dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal;

IX - rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do FUNPEN;

X - outros recursos que lhe forem destinados por lei.

85. Os estados, DF e municípios acessam os recursos do Funpen por meio da celebração de convênios, contratos de repasse e ajustes congêneres, bem como, recentemente, por meio de transferências obrigatórias, na modalidade fundo a fundo.

86. O Funpen constitui importante colaboração do Depen com as Unidades da Federação, como afirma o seguinte trecho, disponível no sítio eletrônico do Ministério da Justiça e Segurança Pública:

Em razão dos altos custos de manutenção do sistema penitenciário, as Unidades da Federação não possuem disponibilidades para arcar integralmente com a manutenção e aprimoramento de seus sistemas prisionais, sendo, portanto, compelidas a fazer uso dos recursos do Fundo quando o assunto é financiamento de vagas, equipamentos de segurança e assistência ao preso e ao egresso, principalmente. (Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/funpen-origem>)

87. No gráfico abaixo, consta a evolução das despesas do Funpen, destacando-se o vertiginoso aumento de despesas liquidadas em 2016, em razão do primeiro repasse aos estados e ao DF por meio de transferências fundo a fundo, realizado em atendimento à MP 755/2016.

Figura 2: Evolução das despesas do Funpen



Fonte: Portal do Orçamento Federal – Siop (disponível em: <https://siop.gov.br/>)

88. Conforme largamente noticiado na imprensa, em 2015, o Supremo Tribunal Federal proferiu decisão no âmbito da ADPF 347-DF, determinando que juízes e tribunais realizassem audiências de custódia e deferindo medida cautelar obrigando a União a liberar o saldo acumulado do Funpen, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos (peça 45).

89. A referida decisão do STF motivou-se na crítica situação do sistema prisional brasileiro, classificado pela Suprema Corte como ‘estado de coisas inconstitucional’, por ferir direitos fundamentais, acarretando aumento da violência entre presos e contra a própria sociedade.

90. As razões para o Poder Executivo Federal ter adotado a transferência na modalidade fundo a fundo são encontradas na exposição de motivos EMI 00194/2016 MJC MP, de 6/12/2016, apresentada pelos então titulares dos hoje denominados Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (peça 53).

91. No documento, os ministros mencionam a decisão do STF na ADPF 347-DF; tecem considerações relativas ao estado ‘alarmante’ do sistema prisional; apontam para o ‘déficit de mais de 249 mil vagas’ no sistema carcerário; assinalam as ‘péssimas condições de encarceramento na maioria das prisões do país’; advogam a diminuição da ‘burocracia dos convênios e das demais formas existentes de transferência’ existente para a utilização dos recursos do Funpen; e afirmam que a modalidade fundo a fundo constitui ‘meio célere de utilização de recursos destinados ao Sistema Penitenciário por parte dos Estados e do Distrito Federal’.

92. Quanto ao modo que os repasses se darão, o art. 3º-A da LC 79/1994, com a redação dada pela Lei 13.500/2017, que manteve a essência do texto da MP 781/2017 e adicionou o §1º transcrito abaixo, dispõe:

‘Art. 3º-A A União deverá repassar aos fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a título de transferência obrigatória e independentemente de convênio ou instrumento congênere, os seguintes percentuais da dotação orçamentária do Funpen:

I - até 31 de dezembro de 2017, até 75% (setenta e cinco por cento);

II - no exercício de 2018, até 45% (quarenta e cinco por cento);

III - no exercício de 2019, até 25% (vinte e cinco por cento); e

IV - nos exercícios subsequentes, 40% (quarenta por cento).

§1º Os percentuais a que se referem os incisos I, II, III e IV do caput deste artigo serão auferidos excluindo as despesas de custeio e de investimento do Depen.

(...)

93. Com o intuito de viabilizar a liberação da primeira cota dos recursos, o Depen e os estados/DF firmaram termos de adesão, cujo Anexo I continha o ‘Plano para Aplicação de recursos do Funpen da modalidade Fundo a Fundo’, conforme documentos à peça 43.

94. Adicionalmente, o Depen encaminhou, por meio de ofício-circular, notas técnicas às secretarias de administração penitenciárias orientando-as quanto a regras e condicionantes relativas ao repasse fundo a fundo.

95. Vinte e cinco UFs aderiram, com exceção da Bahia e do Ceará, por não estarem habilitados a receberem o repasse, em razão de não possuírem, à época, fundo penitenciário estadual, conforme exige o art. 3º-A, §3º, da LC 79/1994 (durante a vigência da MP 781/2017, as condições constavam do art. 3º-A, §2º, da referida lei).

96. Posteriormente, ambos os entes criaram fundos penitenciários, por meio das Leis Estaduais 13.714/2017/Bahia e 16.200/2017/Ceará.

97. No tocante aos valores transferidos, o repasse do Funpen aos fundos estaduais e do DF realizado em 2016 correspondeu a R\$ 1,119 bilhão, distribuídos equitativamente (quotas de R\$ 44.784.444,44), conforme objetivos e valores expressos na tabela seguinte:

Tabela 2: Destinação dos recursos do Funpen transferidos na modalidade fundo a fundo

Objetivos	Valores	Nota de orientação	Fundamento legal
<u>Criação de vagas no sistema prisional:</u> a) construção de novos estabelecimentos penais para cumprimento de pena em regime fechado; b) ampliação de estabelecimentos penais existentes; e c) conclusão de estabelecimentos penais em construção.	R\$ 31.944.444,44	Nota Técnica: 1/2017/DIRP/DEPEN	art. 3º, inciso I, da LC 79/1994; e Portaria MJSP 72/2017, que alterou o art. 1º, §1º, inciso I, da Portaria MJSP 1.414/2016)
<u>Aparelhamento e modernização:</u> a) contratação de serviços de solução de sistema de scanner corporal; b) contratação de serviços de solução de bloqueio de sinais de radiocomunicação em estabelecimentos prisionais; c) aquisição de Equipamentos de Inspeção por Raios-X; d) compra de equipamento detector de metais tipo banqueta para realização de inspeção de pessoas dentro de unidades prisionais; e) compra de equipamento detector de metais tipo manual portátil para realização de inspeção de pessoas dentro de unidades prisionais; e f) aquisição de detectores de metais – tipo portal.	R\$ 12.840.000,00	Notas Técnicas: 2/2017/DIRP/DEPEN 3/2017/DIRP/DEPEN 4/2017/DIRP/DEPEN 5/2017/DIRP/DEPEN 6/2017/DIRP/DEPEN	art. 3º, incisos II a X, XIV, XVI e XVIII da Lei Complementar 79/1994.

Fonte: Notas Técnicas de 1 a 9, peça 40, p. 96-124, Portaria MJ 1.414/2016, peça 40, p. 51, e Portaria MJ 72/2017, peça 74.

OBS: A coluna 'Fundamento legal' refere-se aos dispositivos da LC 79/1994 vigentes à época dos repasses, ou seja, quando da vigência da MP 755/2016).

98. Na prática, quase todas as UFs assinaram termo de adesão similar (peça 43), elaborado a partir da minuta enviada pelo MJSP, no qual havia previsão das ações de 'construção de estabelecimento prisional para regime fechado' (inciso I) e 'aparelhamento' (inciso IV).

99. No que tange à ação de construção de estabelecimentos penais (com previsão no art. 3º, inciso I, da LC/1994), cabe repisar que no primeiro repasse obrigatório de recursos do Funpen o mesmo montante de R\$ 31.944.444,44 fora distribuído indistintamente a todos os beneficiários, a despeito do quantitativo de vagas a serem criadas.

100. A Portaria MJ 1.414/2016 estabelecia que o percentual destinado aos estados e ao Distrito Federal para aprimoramento da infraestrutura e modernização do sistema penal (até 50%) seria especificamente para a construção de novos estabelecimentos penais para o cumprimento de pena em regime fechado (art. 1º, §1º, inciso I).

101. Dessa forma, o custo das vagas a serem geradas poderia, em tese, variar em até 70%, conforme se observa da tabela seguinte:

Tabela 3: Propostas de criação de vagas com recursos oriundos do Funpen (modalidade fundo a fundo)

UF	Quantitativo de vagas a serem criadas, conforme informado nos respectivos termos de adesão	Custo unitário da vaga (R\$)
Acre	600	53.240,74
Alagoas	600	53.240,74
Amazonas	572	55.846,93
Amapá	1000	31.944,44
Distrito Federal	388	82.331,04
Espírito Santo	800	39.930,56
Goiás	388	82.331,04
Maranhão	306	104.393,61
Minas Gerais	338	94.510,19
Mato Grosso do Sul	1000	31.944,44
Mato Grosso	A definir	-
Pará	706	45.247,09
Paraíba	A definir	-
Pernambuco	676	47.255,10
Piauí	944	33.839,45
Paraná	A definir	-
Rio de Janeiro	A definir	-
Rio Grande do Norte	603	52.975,86
Rondônia	800	39.930,56
Roraima	393	81.283,57
Rio Grande do Sul	286	111.693,86
Santa Catarina	A definir	-
São Paulo	847	37.714,81
Tocantins	750	42.592,59

Fonte: termos de adesão das unidades federativas à peça 43

102. Há que se destacar, contudo, que o custo médio da vaga calculado na tabela acima foi dimensionado sob o pressuposto de que os quantitativos de vagas informados nos termos de adesão corresponderiam, de fato, à construção de novas unidades prisionais, a teor da referida portaria.

103. A partir de uma abordagem unicamente temporal, já se percebe que os repasses se deram sem qualquer planejamento, independentemente das discrepâncias dos custos das vagas, uma vez que a maioria dos termos de adesão é datado de 26, 27 ou 28/12/2016 (há quatro termos não datados – AC, AP, PB e PR), enquanto a MP 755/2016 começou a vigorar em 19/12/2016.

104. Posteriormente, a Portaria MJ 1.414/2016 foi alterada pela Portaria MJ 72/2017 unicamente para estabelecer que os recursos reservados para o aprimoramento da infraestrutura e modernização do sistema penal seriam preferencialmente utilizados na construção de novos estabelecimentos penais, abrindo-se a



possibilidade para ampliação de estabelecimentos penais já existentes e conclusão de estabelecimentos em construção.

105. Sabe-se que os custos variam a depender do tipo de obra a ser realizada (nova, ampliação ou conclusão). Por exemplo, é razoável supor que a vaga proveniente de ampliação de unidade seja menos onerosa, tendo em vista se tratar de custo à margem de um empreendimento já existente (e que contém diversas instalações comuns já construídas).

106. Com a sistemática atual de repasse, na qual não existem critérios seguros para aceitação do custo da vaga a ser gerada, há grande risco de aportes de recursos federais em obras excessivamente onerosas e/ou superfaturadas.

107. A ausência de limitação de custos ocasiona elevada insegurança aos gestores, podendo ensejar posterior instauração de tomadas de contas especiais.

108. Desse modo, faz-se necessário determinar ao MJSP que estabeleça critérios de aceitabilidade do custo das vagas prisionais criadas com recursos do Funpen, levando em conta, para esse fim, todos os parâmetros considerados relevantes, como tipo de regime, tipo de obra (conclusão de obra, nova obra ou ampliação de unidade), localização do empreendimento, entre outros.

#### **2.4.2. Titularidade dos recursos do Funpen repassados na modalidade fundo a fundo**

109. Os recursos do Funpen são de natureza federal, por terem origem nas hipóteses do art. 2º da Lei Complementar 79/1994.

110. Convém destacar que, ao determinar a devolução dos recursos não utilizados pelas UFs ao Funpen, o art. 3º-A, §4º, da mesma lei ratifica a condição da União como titular dos recursos.

111. Nesse sentido, os recursos do Funpen, mesmo passando a integrar os fundos estaduais/municipais (fundo a fundo), submetem-se ao controle externo exercido pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo TCU, conforme os arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal.

112. Por pertinente, cumpre ressaltar trecho do relatório que fundamentou o Acórdão 6.097/2017- TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Nardes:

A atuação do TCU abrange todos, inclusive sem vínculo com o serviço público, que gerenciem recursos públicos oriundos da União, independentemente se são ordenadores de despesas ou dirigentes de órgãos, inclusive pessoas jurídicas de qualquer natureza, bem como de seus sócios em qualquer nível quantitativo da participação no capital social (Súmula/TCU 186). (Destaque acrescido)

113. O TCU, em julgados recentes, tem reafirmado sua competência de fiscalizar recursos transferidos na modalidade fundo a fundo, a exemplo dos Acórdãos 1072/2017-TCU-Plenário, 1426/2015-TCU-Plenário, 7417/2016-TCU-1ª Câmara, dos quais vale trazer o subitem 9.3 do Acórdão 1426/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler:

‘Notificar o Ministério da Saúde de que, mesmo com a vigência da Lei Complementar 141/2012, mantém-se ratificado o entendimento firmado no item 1 da Decisão 506/1997-TCU-Plenário, no sentido de que os recursos repassados pelo SUS aos demais entes federativos, via Fundo Nacional de Saúde, constituem recursos federais, estando sujeitos à fiscalização do TCU todas as despesas de ações e serviços pagos à conta desses recursos, independentemente da forma de transferência.’

114. Portanto, tendo em vista, principalmente, incertezas manifestadas pelos tribunais de contas partícipes desta auditoria sobre este tópico, é necessário informar ao MJSP e aos demais atores interessados que os recursos do Funpen repassados na modalidade fundo a fundo constituem recursos federais, estando sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas da União.

115. Ademais, o MJSP, por meio do Depen, enquanto órgão gestor do Funpen, é competente para, entre outras obrigações legais, zelar pela regular aplicação dos recursos repassados às UFs por força dos arts. 3º-A e 3º-B da LC 79/1994.

116. Uma das competências do órgão é tomar as medidas cabíveis para garantir a restituição, por parte das UFs, dos recursos não utilizados devidamente atualizados (art. 3º-A, §4º, da LC 79/1994). Os aludidos valores devem ser cuidadosamente apurados pelo Depen mediante instrumentos de controle e fiscalização.

117. Vale registrar que a alocação de recursos do Funpen transferidos na modalidade obrigatória vincula-se a planos previamente aprovados pelo órgão gestor (art. 3º-A, §3º, inciso III, da LC 79/1994), pactuados por meio de termos de adesão e planos de aplicação (peça 43).

118. A aplicação dos recursos em desconformidade com os referidos instrumentos desconfigura a utilização prevista na lei e implica em ilegalidade na gestão de recursos federais, em afronta ao citado dispositivo legal.

119. Portanto, os recursos irregularmente aplicados devem ser considerados como não utilizados, exigindo-se sua devolução, nos termos do art. 3º-A, §4º, da LC 79/1994.

120. Assim, considerando que o Depen deve tomar as medidas necessárias para apurar o correto valor a ser devolvido, devidamente atualizado, propõe-se que o órgão seja alertado quanto a essa questão.

#### **2.4.3. Riscos quanto à repartição dos recursos**

121. Quando da emissão do relatório preliminar da auditoria, elaborado ainda durante a vigência da MP 781/2017, verificou-se elevado risco de repasses a estados e municípios que não necessitassem verdadeiramente dos recursos, o que resultaria na ociosidade da verba pública (com retorno ao Funpen ao término do exercício), na má aplicação do recurso propriamente dita, com despesas inefetivas ou, até mesmo, na ocorrência de fraudes e desvios de recursos públicos.

122. Foi observado naquela ocasião que, embora a ausência de critérios adequados abrangesse tanto estados/DF quanto municípios, no caso destes últimos a situação era ainda mais crítica, uma vez que a redação da LC 79/1994 dada pela MP 781/2017 sequer vedava expressamente o repasse a municípios que não possuíssem unidades prisionais, exigindo-se apenas a criação de fundo específico. Tal falta, no entanto, foi corrigida com a lei de conversão em 26/10/2017, data posterior ao envio do relatório preliminar para comentários do gestor, 9/10/2017, que agora passou a dispor que 10% dos recursos serão destinados aos fundos específicos dos municípios onde se encontrem estabelecimentos penais em sua base geográfica, distribuídos de forma igualitária (art. 3º-A, §7º, inciso II, da LC 79/1994).

123. Na primeira descentralização de recursos na modalidade fundo a fundo, quando vigia a MP 755/2016, a LC 79/1994 e a Portaria MJ 1.414/2016 não estabeleceram critérios técnicos aptos a selecionar os entes com reais necessidades de captação financeira.

124. Observou-se que a pulverização dos recursos dificulta, se não impossibilita, a fiscalização da aplicação dos repasses, ainda que considerados somente os municípios com unidades prisionais (que totalizam 932 municípios, de acordo com informações do Depen – anexo não digitalizado do Ofício 740/2017/GAB DEPEN/DEPEB-MJ à peça 72).

125. Também foi observado no relatório preliminar que a então vigente MP 781/2017 ainda inovara ao dispor que: 'os repasses serão partilhados conforme as regras dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e dos Fundos de Participação dos Municípios - FPM'.

126. Os fundos de participação dos estados e municípios observam regras essencialmente demográficas – e também de renda domiciliar per capita – para repartição de receitas aos entes da Federação, levando em conta dados divulgados anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e tendo seus índices calculados e fiscalizados por esta Corte.

127. Todavia, os fundos de participação dos estados e dos municípios são previstos na Constituição e entendidos como receitas próprias dos estados e municípios, o que respalda a alocação desses recursos de acordo com a população dos entes e com a renda média *per capita*, diferentemente dos recursos do Funpen, que são federais e possuem finalidade específica.

128. Sob essa ótica, a repartição de verbas do Funpen com base somente nas regras do FPE e FPM, conforme exposto no relatório preliminar, não atendia aos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública da finalidade, do interesse público, da razoabilidade e da eficiência.

129. A título de exemplo, considere o estado de Mato Grosso do Sul, que, de acordo com os dados do IBGE de julho/2016, possuía população estimada de 2.682.386 e renda domiciliar *per capita* de R\$ 1.283,00 (Anexo II à Decisão Normativa TCU 159/2017), fazendo jus à quota de 1,532879% do fundo de participação dos estados para o exercício de 2018 (Anexo I à Decisão Normativa TCU 159/2017).

130. Apesar de o estado do MS possuir a sétima menor população do País, o estado abriga a quinta maior população carcerária entre os dezoito estados fiscalizados e renda domiciliar *per capita* superior à do estado da Bahia (o que reduz a participação do MS no FPE), ao passo que o estado da Bahia teve a quota do FPE fixada em 8,405904% (superior à do MS em 448%), mesmo possuindo população carcerária similar à do MS.

131. Outro exemplo esclarecedor é o estado do RS, que, apesar de elevada população, tem pequena participação no FPE, por conta de sua elevada renda *per capita*, ao tempo que possui um dos mais elevados déficit de vagas.

Tabela 4: Comparação dos índices FPE com a população carcerária das UFs auditadas

UF	População	População carcerária	Déficit de vagas	Quant. presos por 100 mil hab.	Índice FPE
----	-----------	----------------------	------------------	--------------------------------	------------

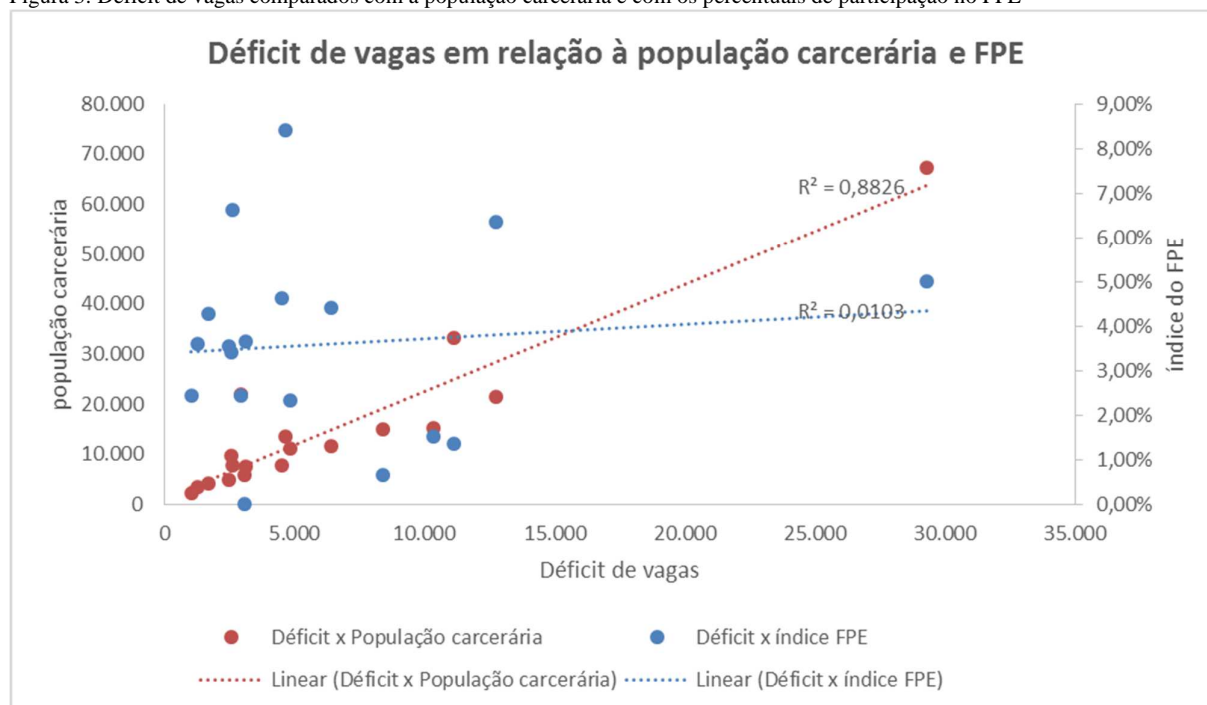
AC	816.687	5.766	3.101	706,02	3,96%
AM	4.001.667	7.845	4.510	196,04	4,62%
BA	15.276.566	13.517	4.667	88,48	8,41%
DF	2.977.216	14.972	8.418	502,89	0,65%
MA	6.954.036	7.765	2.637	111,66	6,62%
MG	20.997.560	67.266	29.323	320,35	5,01%
MS	2.682.386	15.177	10.353	565,80	1,53%
MT	3.305.531	11.172	4.831	337,98	2,32%
PA	8.272.724	21.359	12.759	258,19	6,37%
PB	3.999.415	11.556	6.395	288,94	4,42%
PI	3.212.180	4.037	1.718	125,68	4,29%
PR	11.242.720	21.859	2.952	194,43	2,45%
RN	3.474.998	7.410	3.119	213,24	3,66%
RO	1.787.279	9.772	2.551	546,75	3,42%
RR	514.229	2.244	1.046	436,38	2,44%
RS	11.286.500	33.298	11.137	295,03	1,37%
SE	2.265.779	4.765	2.485	210,30	3,55%
TO	1.532.902	3.339	1.281	217,82	3,60%

Fonte: formulários às peças 65-67 e Decisão Normativa TCU 159/2017

132. Dessa forma, observou-se no relatório preliminar que nenhum critério (FPE, população carcerária, déficit de vagas) satisfaria, individualmente, à adequada repartição dos recursos do Funpen, sendo necessário adotar solução conjunta que espelhasse todos os parâmetros relevantes.

133. Com os dados da tabela, traçou-se o gráfico seguinte, no qual se observa alta correlação entre a população carcerária e o déficit de vagas e baixa correlação entre os percentuais de participação no FPE e o déficit de vagas:

Figura 3: Déficit de vagas comparados com a população carcerária e com os percentuais de participação no FPE



Fonte: dados constantes da Tabela 4

134. Questionada sobre os critérios de repartição estabelecidos pela MP 781/2017, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em resposta ao Ofício de Requisição 8/2017-TCU/SecexDefesa (peça 58, p. 2), que

solicitava ao órgão informações a respeito de normas, em vigor ou em elaboração, que regulamentassem as transferências fundo a fundo, posicionou-se da forma seguinte:

Uma outra Medida Provisória, de nº 781/2017, sucedeu a MP 755/2016, e estabeleceu como regra de partilha de recursos do Funpen aquelas mesmas consagradas à repartição de recursos destinados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), malgrado não se identifique relação causal entre ambas as repartições, sendo a primeira (do Funpen), específica, e a segunda (do FPE/FPM), generalizada. (destaque acrescido)

135. Portanto, a extensão isolada dos critérios de repartição do FPE/FPM ao Funpen não se justificava por não haver vinculação lógica entre os fundos ou semelhança entre suas naturezas, haja vista possuírem os dois primeiros destinação genérica e o Funpen, específica.

136. Do exposto, propôs-se no relatório preliminar recomendar ao Congresso Nacional que, por ocasião da conversão da Medida Provisória 781/2017 em lei, avaliasse a possibilidade de estabelecer critério de partilha diverso daquele vigente no texto do art. 3º-A, §6º, da Lei Complementar 79/1994 para os repasses obrigatórios (fundo a fundo) de recursos do Fundo Penitenciário Nacional aos estados, Distrito Federal e municípios, de forma que se considerasse as reais necessidades dos entes a partir de dados da população carcerária e do déficit de vagas, utilizando, como subsídio, as informações constantes do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias (Sisdepen), criado em atenção à Lei 12.714/2012 e gerido pelo MJSP.

137. No entanto, como a MP 781/2017 foi convertida em lei durante o período de manifestação do gestor sobre o relatório preliminar, houve perda do objeto da recomendação e, por isso, foi excluída. Por oportuno, deve-se registrar que a lei de conversão estabeleceu três critérios, cumulativos, de repasse para os fundos penitenciários estaduais e ainda vinculou a destinação aos fundos municipais à existência de estabelecimentos penais:

‘§7º Os repasses serão partilhados conforme as seguintes regras:

I - 90% (noventa por cento) dos recursos serão destinados aos fundos penitenciários dos Estados e do Distrito Federal, desta forma:

- a) 30% (trinta por cento) distribuídos conforme as regras do Fundo de Participação dos Estados;
- b) 30% (trinta por cento) distribuídos proporcionalmente à respectiva população carcerária; e
- c) 30% (trinta por cento) distribuídos de forma igualitária;

II - 10% (dez por cento) dos recursos serão destinados aos fundos específicos dos Municípios onde se encontrem estabelecimentos penais em sua área geográfica, distribuídos de forma igualitária.’

#### **2.4.4. Risco de baixa efetividade de políticas voltadas para criação de vagas prisionais**

138. Quanto à temática de políticas públicas voltadas para criação de vagas, vale registrar que os esforços do Governo Federal nessa área não são recentes, embora apresentem resultados inexpressivos.

139. O Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (Pnasp), que teve como marco regulador a Portaria Depen 522, de 22/11/2011, é direcionado à concessão de recursos financeiros voltados à execução de obras de ampliação e construção de estabelecimentos prisionais, tendo como meta eliminar o déficit de vagas em estabelecimentos prisionais femininos e reduzir o número de presos em delegacias de polícia.

140. O referido programa nasceu vinculado ao Programa Temático 2070 – ‘Segurança Pública com Cidadania’ e ao Objetivo: 0831 – ‘Reestruturar e modernizar o sistema criminal e penitenciário, por meio da garantia do cumprimento digno e seguro da pena, objetivando o retorno do cidadão à sociedade, a redução da reiteração criminosa, a aplicação de medidas alternativas à prisão e o combate ao crime organizado’ do Plano Plurianual 2012-2015 (PPA 2012-2015).

141. O Objetivo 0831 do PPA 2012-2015 possuía as seguintes metas:

- a) apoiar no mínimo 20% das vagas geradas no sistema carcerário pelas unidades da federação; e
- b) criar 42,5 mil novas vagas no sistema prisional pelo Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional.

142. O Pnasp era operado por meio de transferências voluntárias de recursos do Funpen aos estados e ao DF na forma de contratos de repasse.

143. As transferências de recursos para as propostas contratadas eram realizadas com a emissão, pela Caixa Econômica Federal (CEF), da Autorização do Início da Obra (AIO). O Depen repassava os recursos às UF's, ficando estas responsáveis pela execução do contrato, o que compreendia desde o processo licitatório até a conclusão da obra.

144. A tabela abaixo retrata a evolução dos resultados do programa no período de junho/2014 a junho/2017:

Tabela 5: Obras contratadas e vagas criadas (2014-2017)

Etapa do empreendimento	jun/14		jun/15		jun/16		jun/17	
	Obras	Vagas	Obras	Vagas	Obras	Vagas	Obras	Vagas
Obras não iniciadas	46	26.302	35	18.543	11	5.358	4	1.778
Obras paralisadas	0	0	28	8.932	33	11.257	39	13.339
Obras (até 30% de execução)	48	17.426	29	14.830	32	19.313	12	5.350
Obras (30,01% a 60% de execução)	4	1.600	2	871	13	5.656	13	9.210
Obras (mais de 60,01% de execução)	1	300	5	1.990	6	2.447	16	9.982
Distratadas	7	854	0	0	1	504	0	0
Total	106	46.482	99	45.166	96	44.535	84	39.659
Vagas criadas (acumuladas)	0		0		400		1.490	

Fontes: a) <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/construcao/construcao-acompanhe-de-perto>; e b) dados mês de junho 2014; Relatório de Fiscalização de Orientação Centralizada, peça 65, p. 19, do TC 020.748/2014-0

145. Conforme se observa da tabela, não houve entregas durante a duração do PPA 2012-2015 e, em 2016 e 2017, ultimaram-se apenas 400 e 1.090 vagas, respectivamente, totalizando 1.490 vagas, número expressivamente aquém do almejado (objetivo era criar 42,5 mil novas vagas no sistema prisional pelo Pnasp até 2015).

146. Cabe destacar que, apesar da ausência de real disponibilização de vaga até o fim da vigência do PPA 2012-2015, a meta foi tida como cumprida pelo Depen, que, para esse fim, considerou as vagas contratadas com o apoio da Caixa Econômica Federal (contratos de repasse), e não as efetivamente geradas (obras concluídas), conforme apontado em fiscalização deste Tribunal (Relatório do Acórdão 1672/2017-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, TC 020.748/2014-0, peça 97, p. 12):

Todavia, em que pese a contratação de obras capazes de gerar 38.737 vagas com entrega prevista até dezembro de 2018, o PPA 2012-2015 tinha por objetivo que no âmbito do PNASP fossem geradas 42.500 novas vagas dentro desse período e não apenas se contratassem para entrega posterior, como informa o gestor.

147. Observa-se, portanto, que o MJSP se exime da responsabilidade pelos maus resultados do programa, considerando encerrada a sua participação, no que tange ao atingimento da meta, no momento da contratação.

148. Por oportuno, vale mencionar que no Relatório de Auditoria Anual de Contas do exercício de 2015 referente ao Depen, peça 5, p. 36, TC 028.878/2016-7, o órgão de controle interno (CGU) identificou, por meio de pesquisa realizada junto à CEF, a estados e a construtores, os dez principais problemas encontrados na execução dos contratos de repasse, na seguinte ordem:

- a) alteração/inadequação do local de construção;
- b) falha no edital da licitação;
- c) inadequação/incompletude do projeto de engenharia;
- d) descontinuidade administrativa;
- e) mobilização social desfavorável à construção da unidade prisional;
- f) prazos longos para análise e instrução processual (CEF);
- g) contingenciamento de recursos (Depen);
- h) licitação sem autorização da CEF, implicando dificuldades no ajuste da planilha da contratada;



- i) alteração do tipo da unidade prisional/método construtivo; e
  - j) desistência da empresa vencedora da licitação.
149. No mesmo estudo, a CGU atribuiu responsabilidades pelos entraves na seguinte proporção: 56% aos estados, 22% à Caixa Econômica Federal e 22% ao Depen.
150. Diante das dificuldades enfrentadas pelos estados e DF para confeccionar projetos que atendessem às diretrizes definidas na Resolução CNPCP 9/2011 para elaboração de projetos, construção, reforma e ampliação de unidades penais, o Depen produziu projetos de referência de arquitetura e engenharia, tais como: a) projeto arquitetônico; b) projeto estrutural (exclui a fundação); c) cabeamento estruturado; d) sistema de prevenção e combate a incêndio; e) instalações de gás liquefeito de petróleo; f) sistema de detecção e alarme de incêndio; g) instalações hidráulicas; h) instalações sanitárias; i) instalações elétricas; j) sistema de intrusão e controle de acesso; e l) sistema de proteção e descarga atmosférica, além das especificações técnicas, do memorial descritivo e do orçamento.
151. Aos estados e ao DF coube: a) realização do estudo de sondagem geológica e geotécnica; b) levantamento planialtimétrico do terreno; c) projeto de terraplenagem; d) projeto de implantação; e) projeto de fundação; f) adequação dos projetos do Depen necessários devido às particularidades do terreno (instalações pluviais, instalações elétricas e disposição final de efluentes) e à legislação local (sistema de prevenção e combate a incêndio); e g) adequação e atualização do orçamento, com inclusão dos serviços de administração local, terraplenagem, fundação e disposição final dos efluentes da unidade prisional.
152. Tendo em vista a magnitude e relevância social do programa, cujos investimentos foram definidos como uma das prioridades do PPA 2012-2015, esta Corte de Contas, realizou fiscalização sobre a infraestrutura do sistema prisional, apresentando as seguintes constatações:
- a) baixa execução física e financeira do Pnasp;
  - b) não atingimento de metas constantes do Plano Plurianual 2012-2015 para o Pnasp e inadequação na forma de cálculo e aferição do alcance da meta adotada pelo Depen;
  - c) não priorização da política pública de ampliação de vagas nos locais de maior déficit;
  - d) sobrepreço nas obras das cadeias públicas localizadas em São Paulo;
  - e) deterioração por intempéries ou por vandalismo de obra paralisada (Araçaioba-PE);
  - f) deficiências nos levantamentos que fundamentam a elaboração dos projetos básico/executivo;
  - g) deficiência ou desatualização de projeto básico;
  - h) existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços; e
  - i) deficiências nas assistências técnica e financeira prestada pelo Depen às unidades federativas.
153. Analisando o novo modelo de transferências fundo a fundo, que começou a vigorar no início do ano, observam-se potenciais benefícios, mas também riscos que devem ser tratados ante o conhecimento acumulado com o Pnasp.
154. Diferentemente das outras transferências obrigatórias realizadas pelo Governo Federal (áreas da saúde, assistência social e educação), que são compostas, em grande medida, por despesas de custeio, o repasse do Funpen destina parcela significativa de recursos a investimentos em obras de estabelecimentos penais, de execução diferenciada e mais complexa.
155. As dificuldades em executar os citados recursos ainda se agravam diante do fato de que a utilização é restrita à duração do exercício, sob pena de devolução do saldo remanescente à União, conforme o art. 3º-A, §4º, da LC 79/1994.
156. É necessário, então, maior preocupação com o planejamento do emprego dos recursos, em uma tentativa de desviar-se dos embaraços experimentados pelo Pnasp.
157. Para otimizar a utilização da verba pública, é fundamental traçar objetivos, regras e prazos específicos, de forma a propiciar maior clareza na tomada de decisão.
158. Conforme já exposto, a LC 79/1994, em seu formato atual, dispõe que a União repassará anualmente aos fundos estaduais, do DF e dos municípios, a título de transferência obrigatória, independentemente de convênio ou instrumentos congêneres, percentuais da dotação orçamentária do Funpen.
159. Desconhece-se, no entanto, quando exatamente o valor será disponibilizado (se início, meio ou fim do ano) e quanto do saldo do Funpen será de fato distribuído até 2019 (norma estabelece percentuais máximos). Nos exercícios seguintes o percentual será de exatos 40%, porém, ainda assim, neste e nos demais exercícios, não há total transparência quanto aos valores a serem repassados.

160. A deficiência do planejamento constitui, certamente, uma das principais causas da ocorrência de obras com custos superiores aos estimados, prazos de execução inadequados e padrões de qualidade abaixo do esperado.

161. Em decorrência disso, têm-se paralisação de obras e/ou acréscimos acentuados de custos e prazos, muitos deles derivados de soluções técnicas equivocadas.

162. A título de exemplo, a Lei 11.494/2007, que trata do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), estabelece o modo em que se dará a complementação da União aos fundos estaduais, do DF e municipais, bem como estabelece prazo para o Governo Federal publicar estimativa desses valores:

‘[Art. 6º, §1º] A complementação da União observará o cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho, de 85% (oitenta e cinco por cento) até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% (cem por cento) até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente.

(...)

Art. 15. O Poder Executivo federal publicará, até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subsequente:

I - a estimativa da receita total dos Fundos;

II - a estimativa do valor da complementação da União;’ (grifos acrescentados)

163. Para assegurar o processo de planejamento, além da definição de prazos que favorecerão a organização interna das UFs, a União também deve dispor, com certa antecedência, do plano de aplicação por elas preparados, preservando-se de atuar em uma cadeia meramente formal, na qual documentos são recepcionados sem acurado ajuizamento crítico.

164. Desse modo, em razão dos pontos destacados, é necessário recomendar ao MJSP que informe anualmente, em tempo hábil, o valor efetivo ou estimado a que cada ente fará jus no exercício seguinte, bem como estabeleça prazo máximo para encaminhamento do plano de aplicação pelos beneficiários, que deverá anteceder a data do repasse financeiro em pelo menos 120 dias, para que o Depen disponha de prazo suficiente para avaliá-lo.

165. A introdução das transferências obrigatórias, aparentemente, possibilita aceleração do trâmite administrativo, ao excluir do processo a CEF como intermediária e ao sistematizar o repasse do lado do MJSP, uma vez que o órgão passa a encarar um único aporte de recursos (que ocorre de acordo com os critérios e prazos estabelecidos), e não mais a celebração de um contrato de repasse específico para cada objeto, proporcionando a redução de parcela dos problemas atribuídos ao Depen pelos órgãos de controle, conforme se depreende da descrição das etapas preparatórias do contrato de repasse apresentada abaixo:

Tabela 6: Descrição das etapas preparatórias do contrato de repasse no âmbito do Pnasp

Ordem	Descrição da etapa (na sequência em que ocorre)	Responsável
1	Definição da política, recursos, estratégias de construções.	Presidência da República, MJSP e Depen
2	Apresentação da proposta de construção/ampliação.	Estados, DF e municípios
3	Avaliação dos projetos arquitetônicos.	Depen
4	Avaliação dos projetos de engenharia, licenças e planilhas financeiras.	CEF. Em caso de aprovação: assinatura do contrato de repasse com a UF
5	Licitação, contratação, acompanhamento e fiscalização da obra.	UFs
6	Supervisão dos contratos e acompanhamento da obra.	CEF, Depen, Casa Civil/PR, MPF, tribunais de justiça, CGU, TCU

Fonte: sítio eletrônico do Depen

166. Todavia, cabe destacar que a exclusão da CEF do procedimento implica em redução

das instâncias de controle, o que deve ser compensado com a utilização de mecanismos modernos de acompanhamento orçamentário e financeiro, com aumento da transparência e com maior eficácia do MJSP na regulamentação e fiscalização desses repasses.

167. A propósito, no tocante ao controle, cumpre advertir que a MP 755/2016, revogada, introduziu o art. 3º-A, §2º, na LC 79/1994, passando a dispor que ato do Poder Executivo Federal estabeleceria critérios e parâmetros adicionais para os repasses do Funpen. A redação, contudo, não foi replicada na MP 781/2017, tampouco na lei de conversão.

168. Em vista disso, a SecexDefesa propôs originalmente, no relatório preliminar, recomendar ao Congresso Nacional que avaliasse a possibilidade de recuperar o referido dispositivo, uma vez que a aludida prerrogativa era essencial ao MJSP no exercício da função de órgão executivo da Política Penitenciária Nacional. A proposição, todavia, perdeu validade ante a edição da Lei 13.500/2017.

169. Ainda quanto aos riscos supramencionados, nas seções seguintes serão feitas propostas de encaminhamento que buscam mitigá-los, por meio do aprimoramento dos instrumentos de controle do MJSP, da transparência e da normatização do tema.

#### **2.4.5. Risco relacionado ao controle da boa e adequada aplicação dos recursos do Funpen**

170. Com a edição das MP 755/2016 e 781/2017, o MJSP editou as Portarias MJC 1.414/2016, 121/2017, 128/2017, assim como nove notas técnicas (peça 40, p. 96-124), por intermédio do Depen, estabelecendo regras e critérios para o repasse fundo a fundo.

171. Cabe destacar que, com a atual redação da LC 79/1994, dada pela Lei 13.500/2017, o MJSP tem três competências precípua relativas ao controle e fiscalização desses recursos, dispostas no art. 3º-A, §3º, incisos III e V, e §4º, *verbis*:

‘§ 3º O repasse previsto no caput deste artigo fica condicionado, em cada ente federativo, à: (...)’

[verificar atendimento de critérios e condições definidos]

III - apresentação de planos associados aos programas a que se refere o §2º deste artigo, dos quais constarão a contrapartida do ente federativo, segundo critérios e condições definidos, quando exigidos em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública;

(...)

[aprovar relatório anual de gestão]

V - aprovação de relatório anual de gestão, o qual conterà dados sobre a quantidade de presos, com classificação por sexo, etnia, faixa etária, escolaridade, exercício de atividade de trabalho, estabelecimento penal, motivo, regime e duração da prisão, entre outros a serem definidos em regulamento; e

[calcular valores a serem restituídos]

§ 4º A não utilização dos recursos transferidos, nos prazos definidos em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, obrigará o ente federativo à devolução do saldo remanescente devidamente atualizado.’

172. O inciso III dá competência ao MJSP de exercer controle prévio da aplicação do recurso, na medida em que o Ministério pode definir critérios e condições para a apresentação de planos por parte das UFs.

173. O inciso V confere ao MJSP competência para aprovar o relatório anual de gestão confeccionado pelas UFs.

174. Já o §4º obriga a devolução dos recursos não utilizados aos cofres do Funpen. Conforme explicado no item 2.4.2 deste relatório, para fins de restituição de valores, o saldo dos recursos não utilizados constitui-se no somatório dos recursos efetivamente não aplicados com os recursos aplicados em dissonância com os planos de aplicação previamente acordados entre a União e os entes subnacionais. Assim, o Depen, como órgão gestor do Funpen, deve apurar o valor dos recursos utilizados e não utilizados, bem como tomar as medidas necessárias para garantir as devidas devoluções.

175. Todavia, embora os mencionados dispositivos sejam claros quanto à preservação da competência do MJSP de exercer a função de controle e fiscalização desses recursos, há poucos critérios legais que balizem o modo como se darão a apresentação de planos e a aprovação do relatório anual de gestão e como os recursos serão fiscalizados.

176. Daí a necessidade do MJSP, como gestor legal do Funpen, normatizar tais situações, de formar a estabelecer critérios e condições atrelados aos objetivos das políticas públicas penitenciárias e a diagnósticos.

177. Sobre a matéria, houve relatos de estados a respeito de dificuldades na aplicação dos recursos do Funpen decorrentes de indefinições e ausência de regras claras no âmbito das transferências fundo a fundo, como foi o caso da informação do TCE/SE (peça 67, p. 444):

Entretanto, as regras de utilização do recurso ainda não foram claramente definidas por parte do órgão concedente, ocorrendo diversas sobreposições de normas e regulamentos sobre a matéria, não havendo consenso sobre os parâmetros que serão adotados, especialmente no tocante a reforma, ampliação e construção de novas unidades prisionais

178. Em face da situação, esta unidade técnica expediu os Ofícios de Requisição 6/2017-TCU/SecexDefesa e 8/2017-TCU/SecexDefesa (peças 32 e 37), dirigidos, respectivamente, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), solicitando informações de normativos vigentes ou em elaboração a respeito do controle, fiscalização, acompanhamento e prestação de contas de transferências fundo a fundo de forma ampla, no tocante à Administração Pública Federal, bem como a respeito do uso de sistemas informatizados para esses fins.

179. Em resposta (Ofício 59/2017/COFRM/DIRCO/STN/MF-DF, peça 58), a STN manifestou-se a respeito das recentes alterações da LC 79/1994 e destacou que não exerce controle direto sobre as transferências na modalidade fundo a fundo.

180. Além disso, o órgão comunicou desconhecer normativos gerais que regulamentem essa modalidade de transferência e, quanto aos sistemas informatizados para fiscalização dos recursos, opinou no sentido de incorporar esse processo no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv).

181. O MP, por seu turno, encaminhou, por meio do Ofício 41089/2017-MP (peça 35), as Notas Técnicas 8813/2017-MP, da Coordenação-Geral de Normas e Processos, tratando de sistemas informatizados, e 8998/2017-MP, da Coordenação-Geral de Relações Institucionais, versando sobre normativos.

182. A primeira nota técnica indica a possibilidade técnica de incorporação das transferências fundo a fundo no escopo do Siconv, citando, todavia, as dificuldades abaixo (peça 35, p. 3-6):

a) no que se refere à infraestrutura tecnológica, o Sistema Siconv deverá ser ajustado para que comporte as transferências ‘fundo a fundo’ do Funpen, inclusive quanto às especificidades previstas nos atos de criação e regulamentação;

b) relativamente ao arcabouço legal e/ou normativo, a legislação do Sistema Siconv e das transferências voluntárias de convênios e similares deverá ser ajustada às alterações que se busque realizar na operacionalização das transferências de ‘fundo a fundo’ do Funpen; e

c) quanto aos recursos técnicos e humanos, seria necessário redimensionar a equipe técnica deste DETRV/SEGES, compatibilizando, em dimensão e expertise, a equipe responsável pelas novas atividades, às rotinas e afazeres cotidianos da equipe que atualmente exerce a função de órgão central do Sistema, dotando-a de conhecimento específico relativo ao negócio transferências na modalidade fundo a fundo.

183. Além disso, o órgão alertou para necessidade de: manifestação favorável e estudo de viabilidade de cada órgão supervisor concedente de recursos na modalidade fundo a fundo (a exemplo do MJSP); anuência do STN, por ser órgão gestor do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi); e reforço na equipe do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) que atende ao Siconv.

184. A STN, por iniciativa própria (pois não foi diretamente perguntada sobre este ponto), aprovou o uso do Siconv para fins de acompanhamento das transferências fundo a fundo, em linha com o alerta da área técnica do MP.

185. Ainda que não seja objetivo deste trabalho promover unificação do controle das transferências obrigatórias da União no Siconv, não se pode descuidar que, do ponto de vista da transparência e do controle dos recursos, o cenário seria desejável.

186. Por conseguinte, considerando-se que tanto a STN quanto o MP se manifestaram favoravelmente à possibilidade de utilização do Siconv para acompanhamento e monitoração das transferências obrigatórias do Funpen, e em face da atual situação da Administração Pública de carência de recursos humanos e do grande vulto de recursos fiscalizados pelo Depen, a adoção do Siconv como ferramenta de apoio no controle desses recursos seria oportuna, merecendo, dessa forma, pelo menos, ser estudada pelos órgãos competentes.

187. Desse modo, propõe-se recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com o apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que avalie a possibilidade de desenvolver funcionalidades no Siconv para fins de execução, controle e fiscalização dos recursos do Funpen transferidos na modalidade fundo a fundo.

188. A importância de um sistema que contemple as transferências, além da vertente de controle, favorecerá a transparência.

189. Na atual conjuntura do MJSP, verifica-se baixa transparência dos repasses do Funpen, embora se saiba que o órgão tem feito esforços no sentido de aumentá-la.

190. Consultando o sítio eletrônico do Ministério, observam-se apenas informações consolidadas da execução orçamentária do Funpen, sendo ainda relativas ao PPA 2012-2015, datadas de 5/12/2014 (<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/funpen-execucao>; consulta em 4/9/2017).

191. Embora o órgão tenha informado ter aberto processos administrativos públicos correspondentes aos repasses a cada unidade da Federação, acessá-los somente é possível mediante pesquisa específica no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Ministério.

192. Por esse motivo, no intuito de propiciar mais uma instância de controle sobre esses recursos, propõe-se determinar ao MJSP que disponibilize em sua página, na seção reservada ao Fundo Penitenciário Nacional, informações sobre cada repasse aos estados, Distrito Federal e municípios, de modo a promover a transparência e o controle social sobre a aplicação desses recursos, podendo, inclusive, ofertar *links* para acesso direto aos processos administrativos eletrônicos.

#### **2.4.6. Risco da insuficiência da estrutura administrativa do Depen**

193. Além das questões já postas, deve-se salientar que a própria estrutura do Depen pode, por si só, comprometer o desempenho de sua atuação como órgão executivo da Política Penitenciária Nacional.

194. Nos processos de contas anuais do Depen, esta unidade técnica já havia constatado deficiências no órgão que permitiram acúmulo de prestações de contas de convênios com prazo para análise vencido, bem como elevado estoque de tomadas de contas especiais sem análise conclusiva, as quais foram alvos de deliberações do Tribunal (Acórdão 8.923/2015-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer).

195. Dada a criticidade da situação, o referido acórdão do TCU ainda determinou que a unidade condicionasse a celebração de novos convênios à efetiva redução do estoque de processos (subitem 9.11.3).

196. As informações relativas ao passivo de prestações de contas estão dispostas na tabela abaixo, conforme dados extraídos do relatório de auditoria de gestão de 2015 da CGU:

Tabela 7: Quantitativo do passivo de prestações de contas 'a aprovar' do Depen por exercício

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Prestações de contas analisadas no exercício	29	51	41	44	25	37
Prestações de contas com prazo para análise esgotado sem sua conclusão (passivo ao final do exercício)	126	126	117	109	100	79

Fonte: Relatório de Gestão do Depen de 2016 e Relatório de Auditoria de Gestão da CGU de 2015, TC 028.878/2016-7, peça 5, p. 36

197. Em diversas ocasiões, a unidade alegou não dispor de recursos humanos suficientes para a adequada consecução dessas tarefas (Relatórios de Gestão 2014, p. 114, e 2015, p. 83).

198. A situação do órgão, que já era crítica, ainda tenderá a apresentar piora com a edição da MP 755/2016 e posterior publicação da Lei 13.500/2017, que instituiu os repasses fundo a fundo, caso medidas não sejam tomadas a esse respeito.

199. Isso porque a nova sistemática de transferência fundo a fundo:

a) acrescenta nova modalidade de transferência mantendo os instrumentos até então utilizados para descentralização de recursos (convênios, contratos de repasse e congêneres); isto é, as transferências fundo a fundo e demais outros termos firmados irão coexistir, ocasionando inevitável aumento de trabalho no órgão;

b) eleva subitamente o volume de recursos transacionado pelo Depen, fruto de decisão judicial que ordenou o não contingenciamento dos valores (despesas liquidadas do Funpen passaram de R\$ 50,7 milhões em 2015 para R\$ 1,217 bilhão em 2016 – informações do Siop; consulta em 5/9/2017);



c) carece de regulamentação adequada, não apenas em virtude de ausência de norma geral sobre essa modalidade de repasse, mas também das constantes mudanças ocorridas entre a edição das MP 755/2016, MP781/2017 e Lei 13.500/2017, fato que tende a ocasionar maiores dificuldades na análise de contas anuais, podendo inclusive gerar tomadas de contas especiais, em decorrência de eventuais prejuízos, e/ou disputas judiciais, em razão da falta de segurança jurídica; e

d) dificulta – se não impossibilita – o controle prévio do recurso, o que, posteriormente, pode ocasionar instaurações de tomadas de contas especiais.

200. Haja vista a atual situação do órgão e os riscos vislumbrados, e ante a improbabilidade de novos concursos públicos por razões orçamentárias, propõe-se recomendar ao MJSP que, em face do aumento substancial de carga de trabalho no Depen, derivada da transferência fundo a fundo, avalie a possibilidade de redistribuir a força de trabalho das diversas subunidades do Ministério, bem como, considerando a totalidade de sua estrutura administrativa, promova e apresente ao TCU, no prazo de 120 dias, decisões, ferramentas e processos de trabalho capazes de aumentar a produtividade e/ou número de servidores, a exemplo de efetivo controle de assiduidade e pontualidade, maior vigilância sobre as ausências, mesmo as justificadas, estipulação de metas e avaliação de desempenho, retorno de servidores cedidos, entre outros.

## 2.5. Conclusão

201. No âmbito das Unidades de Federação fiscalizadas, as medidas emergenciais destinadas a sufocar as rebeliões ocorridas no início deste ano mostraram-se efetivas, não obstante ter havido algumas falhas, das quais vale mencionar as mais recorrentes: a) concentração das ações emergenciais nos Poderes Executivos; b) realização intempestiva de investimentos (que seriam de fácil execução em momento pretérito às rebeliões); c) ações de inteligência e de gerenciamento de risco inexistentes e/ou incipientes; e d) ausência de compartilhamento de informações entre as agências e de normativos que abranjam medidas emergenciais.

202. No âmbito federal, as principais ações elencadas (instituição de força-tarefa de intervenção penitenciária, visitas técnicas *in loco* com equipe multidisciplinar, intensificação de ações de inteligência, esforços para o funcionamento do Sisdepen, mobilização da Força Nacional de Segurança Pública e das Forças Armadas, aumento de transferências de presos para o sistema penitenciário federal, etc.) mostraram-se alinhadas com as necessidades imediatas das UF's no momento de maior tensão.

203. Ainda que não seja possível estabelecer relação causal entre a superlotação carcerária e a ocorrência de rebeliões, o excesso populacional nas unidades prisionais prejudica a atuação do Estado na garantia da ordem e da segurança dos indivíduos encarcerados, como também favorece a atuação de facções criminosas dentro desses estabelecimentos.

204. Sob esse prisma, é patente o potencial das transferências obrigatórias de recursos do Funpen para promover mudanças dessa realidade a médio e longo prazos.

205. Contudo, é necessário garantir que tais recursos sejam repassados utilizando-se dos melhores instrumentos de planejamento e de controle, com estipulação de limites temporais para a prática de certos atos, implementação de ferramentas informatizadas, utilização racional da força de trabalho, ampliação da transparência, entre outros.

206. A MP 755/2016, que instituiu originalmente repasses obrigatórios do Funpen às unidades federativas, não adotou qualquer metodologia técnica de distribuição de recursos, autorizando repasses igualitários aos entes beneficiários. A medida provisória sucessora (MP 781/2017) inovou e passou a prever a utilização dos mesmos critérios conferidos aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios. Com a publicação da Lei 13.500/2017, os critérios de repasse para os estados foram divididos, cumulativa e igualmente, em três: 30% - conforme regras do Fundo de Participação dos Estados; 30% - distribuição proporcional à população carcerária; e 30% distribuição igualitária. A lei de conversão também vinculou a destinação de recursos aos fundos municipais à existência de estabelecimento penal na localidade.

207. A MP 781/2017 e a Lei 13.500/2017 derogaram a prerrogativa, antes expressamente concedida ao Poder Executivo Federal, de fixar critérios e parâmetros adicionais para os repasses do Funpen.

208. A referida competência, contudo, é essencial ao MJSP para o exercício da sua atribuição de planejar, coordenar e administrar a política penitenciária nacional.

209. O primeiro repasse obrigatório, operado por quotas idênticas de recursos aos entes federados, possibilitou uma variação de até 70% entre os custos das vagas a serem criadas, sem que houvesse justificativa clara para as discrepâncias.

210. Portanto, mesmo diante da definição de critérios de repartição dos recursos do Funpen contidos na Lei 13.500/2017, é necessário que o Depen institua parâmetros de aceitabilidade do custo das vagas, quer sejam

os recursos direcionados para a criação de novas vagas, quer para ampliação de unidades existentes ou para conclusão de obras já iniciadas.

211. Em relação ao controle e à fiscalização dos recursos do Funpen, é relevante explicitar que tais valores são de titularidade da União e mantêm essa característica mesmo após transferidos para os fundos dos estados, do DF e dos municípios, que têm o compromisso de devolvê-los aos cofres do Fundo caso não utilizados.

212. A referida utilização é vinculada, pois deve atender às condições estabelecidas na LC 79/1994, que remetem a planos de aplicação aprovados pelo Depen. Por isso a caracterização do recurso utilizado também exige a verificação, pelo Depen, da regular aplicação dos recursos nos objetos previamente acordados.

213. Dessa forma, o saldo remanescente dos recursos não utilizados a serem devolvidos para a União, devidamente atualizados, constitui-se no somatório dos recursos não aplicados com os recursos aplicados irregularmente.

### **3. O acompanhamento da execução das penas está em conformidade com o previsto na Lei 12.714/2012?**

#### **3.1. Introdução**

214. A Lei 12.714, de 14/9/2012, estabeleceu que os dados e as informações da execução da pena, da prisão cautelar e da medida de segurança deverão ser mantidos e atualizados em sistema informatizado de acompanhamento da execução da pena e definiu o prazo de 365 dias após a sua publicação, ocorrida em 17/9/2012, para que a lei passasse a vigorar.

215. A referida lei, além de precisar, no art. 2º, as informações e os dados mínimos que devem constar do sistema informatizado a ser instituído, especifica no art. 3º os agentes responsáveis pelo lançamento desses registros, quais sejam: autoridade policial, magistrado que proferir a decisão ou acórdão, diretor do estabelecimento prisional e, no caso de medida de segurança, o diretor da unidade de internação. Essas informações devem ser acompanhadas pelo magistrado, pelo representante do Ministério Público e pelo Defensor, bem como ser disponibilizadas à pessoa presa ou custodiada.

216. O sistema deverá permitir o cadastramento do Defensor, dos representantes dos conselhos penitenciários estaduais e do Distrito Federal e dos conselhos da comunidade para acesso aos dados e informações.

217. De acordo com o art. 4º do citado diploma legal, o sistema eletrônico de acompanhamento da execução penal deve dispor de ferramenta para: a) informar as datas estipuladas para conclusão do inquérito, oferecimento de denúncia, obtenção da progressão de regime, concessão do livramento condicional, realização do exame de cessação de periculosidade e enquadramento nas hipóteses de indulto ou de comutação de pena; b) calcular a remissão da pena; e c) identificar a existência de outros processos em que tenha sido determinada a prisão do réu ou acusado.

218. O art. 5º, por sua vez, atribui ao Poder Executivo Federal a competência para instituir sistema nacional, visando à interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal. É prevista, ainda, em seu parágrafo único, a possibilidade de a União apoiar os estados e DF no desenvolvimento, implementação e adequação de sistemas próprios que permitam interoperabilidade com o sistema nacional.

#### **3.2. Desenvolvimento do sistema nacional de acompanhamento da execução das penas**

219. O desenvolvimento e implantação do sistema nacional previsto no art. 5º da Lei 12.714/2012 ficou a cargo MJSP, por intermédio do Depen, e vem sendo custeado com recursos do Funpen.

220. Em 2013, o MJSP, por meio da Coordenação-Geral de Logística (CGL), unidade integrante da estrutura da Secretaria Executiva do MJSP, celebrou com a empresa Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática S/A (peça 48, p. 117-138) o primeiro contrato (Contrato 24/2013 - Processo 08008.001171/2013-11) para o desenvolvimento do referido sistema nacional, após o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) mapear todos os processos previstos em lei, segundo consta na Nota Técnica 19/2014-COINF-DIRPP-DEPEN, enviada a este Tribunal em resposta ao Ofício de Requisição 2/2017-TCU/SecexDefesa (peça 49, p. 42).

221. A contratação, realizada de forma direta, por dispensa de licitação, teve por objeto o desenvolvimento de diversos sistemas do ministério, entre eles o então denominado Sistema de Justiça Aplicada ao Depen (Sisdepen).

222. Contudo, o produto contratado, que previa a realização de serviços também para a CGL e a Secretaria Nacional de Segurança Pública, não veio a ser homologado pelo Depen por apresentar inúmeros erros, que,

segundo a NT 19/2014-COINF-DIRPP-DEPEN, só aumentavam com o passar do tempo, inviabilizando no final até mesmo a acolhida da documentação da arquitetura do sistema (peça 49, p. 42-45).

223. Os valores pagos por esse serviço e aqueles referentes a entregas não aceitas de outras unidades estão sendo cobrados judicialmente pela União no curso do Inquérito Civil 1.16.000.000846/2017-81, mencionado na Informação 6/2017/AINFE/DEPEN (peça 36, p. 4).

224. A avaliação da regularidade da contratação, dos motivos determinantes da inexecução contratual e dos demais elementos que embasaram o Inquérito Civil 1.16.000.000846/2017-81 fogem do escopo desta fiscalização, merecendo, pois, proposição para que a SecexDefesa, oportunamente, examine detalhadamente a matéria e, caso encontre irregularidades, represente ao TCU, nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno desta Corte.

225. Em 2015, após o insucesso da contratação da empresa Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática S/A, o Serpro, que já executava o Contrato 45/2013 (peça 48, p. 149-153, e peça 49, p. 1-27) com a Senasp, assumiu, por meio de aditivos contratuais, o desenvolvimento do Sisdepen, que passou a ser denominado Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional.

226. O Contrato 45/2013 destinava-se a implantar o Sistema Nacional de Informação de Segurança Pública, Prisional e sobre Drogas (Sinesp), instituído pela Lei 12.681/2012. No âmbito desse instrumento, os gastos com o Sisdepen totalizaram R\$ 2.313.282,37 (peça 49, p. 29).

227. Os valores referentes ao Sisdepen no contexto daquela avença, conforme informações trazidas pelo Depen (planilha de execução do Contrato 45/2013 à peça 80), destinaram-se ao custeio das seguintes atividades: serviços de consultoria para criação de identidade visual, desenvolvimento de documento de arquitetura, solução técnica e usabilidade, desenvolvimento do documento de visão e início do desenvolvimento do sistema em Java e do tutorial.

228. Vale salientar que o Sinesp tem por finalidade armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar a formulação, implantação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com segurança pública, sistema prisional e execução penal e enfrentamento do tráfico de crack e outras drogas ilícitas, em virtude da necessidade de se ter uma gestão unificada das informações.

229. Pelo disposto no art. 6º da Lei 12.681/2012, constarão do Sinesp, entre outros, dados e informações relativos à execução penal, gestão do sistema prisional, condenações, penas, mandados de prisão e contramandados de prisão.

230. Conforme afirma o Depen, peça 72, p. 4, o Sinesp tem como escopo a integração com o sistema prisional (Sisdepen), conforme estabelecido no art. 1º, inciso II, e no art. 6º, inciso V, ambos da Lei 12.681/2012, facilitando o fluxo de dados, possibilitando trabalho coordenado e padronizado e interoperando com as informações arrecadadas pelo Sisdepen.

231. Assim, o Sisdepen, em algum momento, será integrado ao Sinesp, que hoje não disponibiliza qualquer informação sobre o sistema prisional e execução penal, como pode ser visto a partir de consulta ao portal do Sinesp (consulta em 6/9/2017).

232. Referido dispositivo legal, em seu art. 11, alterou o art. 3º da Lei Complementar 79/1994, acrescentando-lhe o §4º, que estabelece que os entes federados integrantes do Sinesp que deixarem de fornecer ou atualizar seus dados no sistema não poderão receber recursos nem celebrar parcerias com a União para financiamento de programas, projetos ou ações de segurança pública e do sistema prisional. Por consequência, partindo da premissa que o Sisdepen será parte do Sinesp, os entes federados também devem fornecer e alimentar a base de dados do primeiro, sob pena de sujeição à citada restrição legal.

233. O Contrato 45/2013, em razão de limitação orçamentária, não pôde suportar todo o desenvolvimento do Sisdepen. Os módulos do sistema estão atualmente sendo desenvolvidos mediante o Contrato 24/2016, Processo 08006.002868/2015-91 (peça 49, p. 32-38), celebrado em 31/12/2016 entre o Serpro e a Secretaria Executiva do MJSP, por meio da Coordenação-Geral de Infraestrutura e Governança de Tecnologia da Informação, cujo objeto é a contratação de serviços especializados em tecnologia da informação para o desenvolvimento, manutenção, treinamento e hospedagem de sistemas estratégicos do ministério.

234. Logo, o instrumento contratual prevê a realização de serviços também para outras unidades do MJSP, sendo a dotação orçamentária inicial disponibilizada pelo Depen de R\$ 32.276.347,89, equivalente a 70,46% do valor total contratado (R\$ 45.810.080,01).

235. Em síntese, os gastos realizados e a realizar para implantação do sistema nacional de que trata a Lei 12.714/2012 equivalem a:

Tabela 8: Contratos para implantação do sistema nacional

Implantação do sistema nacional		
Contrato	Valor (R\$)	Considerações
24/2013	461.713,77	Produto entregue não foi homologado pelo Ministério da Justiça. Em cobrança judicial.
45/2013	2.313.282,37	Iniciou o desenvolvimento do sistema atual.
24/2016	32.276.347,89 (valor empenhado)	Contrato em andamento. Valor executado até julho/2017: R\$ 11.574.104,05.

Fonte: peça 48, p. 117-138 (Contrato 24/2013), peça 48, p. 149-153, e peça 49, p. 1-27 (Contrato 45/2013) e peça 49, p. 32-38 (Contrato 24/2016)

236. Além de buscar atender o art. 5º da Lei 12.714/2012, o Sisdepen terá, entre outras, funcionalidades destinadas à obtenção de dados estatísticos e de administração do sistema penitenciário. Está sendo construído em módulos e para a integração com os sistemas estaduais e os lançamentos de dados utiliza-se da plataforma *Web*, a saber:

Tabela 9: Conteúdos previstos para os módulos do Sisdepen

Conteúdos previstos para os módulos do Sisdepen	
Módulo 1	<u>Dados sobre os estabelecimentos prisionais</u> (tipo, sexo dos custodiados, capacidade gestão, serviços terceirizados utilizados, divisões internas, instalações de saúde e de educação, regime disciplinar diferenciado, equipamentos disponíveis, equipe da administração penitenciária, população prisional e movimentação etc.). O estado acessa o Sisdepen e o alimenta diretamente por meio de preenchimento de formulário.
Módulo 2	<u>Informações pessoais sobre os custodiados</u> (dados pessoais e criminais relativos ao seu ingresso no sistema, a exemplo de número do processo, tipo de recolhimento, tipo penal etc.). O estado acessa o Sisdepen e o alimenta diretamente por meio de preenchimento de formulário ou repassa os dados de sistemas próprios ao Sisdepen (interoperabilidade).
Módulo 3	<u>Informações processuais relativas ao processo criminal do preso</u> (permitirá a interoperabilidade com o Sistema Eletrônico de Execução Unificada - SEEU, cujo desenvolvimento está sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Justiça).
Módulo 4	<u>Gestão prisional</u> (proporcionará a gestão da unidade com relação à população prisional, agendas de audiência, atividades internas e condições do estabelecimento).
Módulo 5	<u>Inteligência</u> (conterá informações coletadas de diversas fontes, inclusive das externas ao sistema prisional, e deverá ser acessado pelos profissionais de inteligência das unidades prisionais ou das secretarias de segurança estaduais).

Fonte: Ata de reunião entre a SecexDefesa e o Depen (peça 39)

237. Para que o sistema seja utilizado de forma ampla e efetiva, é necessário que as unidades usuárias e/ou responsáveis pelo lançamento de dados disponham de equipamentos apropriados e de conexão com a *internet*.

238. Sobre este último aspecto, estudo realizado pelo Depen nos meses de setembro a dezembro de 2016 indicou que o acesso à *internet* pelas unidades prisionais ainda é um problema a ser superado (peça 42, p. 397).

239. Alicerçado nesse estudo, é importante que o Depen, conjuntamente com as UFs que se defrontam com esse obstáculo, encontre solução para assegurar conexão com a *internet*.

240. Convém, assim, propor que o Tribunal determine ao MJSP que, conforme cada caso e grau de desprovimento, realize estudos conjuntos com os estados, Distrito Federal e municípios com o objetivo de encontrar solução para assegurar o acesso à *internet* pelas unidades prisionais, de sorte que a alimentação do

Sisdepen e o acompanhamento da execução penal ocorram no nível de abrangência e capilaridade previstos na Lei 12.714/2012.

241. No que concerne ao funcionamento dos módulos do Sisdepen, segundo afirma o Depen, no final de maio, apenas o Módulo 1 estava em condições de receber todas as informações previstas. No entanto, apresentava problemas relacionados à qualidade e à alimentação de dados pelos estados, que naquela fase da implantação do sistema deveriam inserir informações relativas ao segundo semestre de 2016.

242. Em 24/5/2017, por exemplo, o estado de Mato Grosso, com 59 unidades prisionais, não havia lançado qualquer informação, obrigando o Depen a postergar a data de validação dos dados. Essas informações estão contidas no ‘relatório de acompanhamento estatístico do preenchimento dos formulários’ e no Memorando 707/2017/GAB DEPEN (peça 48, p. 116, e peça 41).

243. O Módulo 2, a despeito de o Depen considerá-lo disponível, não estava habilitado a interoperar com os sistemas estaduais. Os estados do Acre, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Mato Grosso têm previsão de interoperabilidade entre abril e maio/2018 - Memorando 707/2017/GAP DEPEN (peça 41, p. 1).

244. Os Módulos 4 e 5 ainda não foram desenvolvidos. Quanto ao Módulo 3, o MJSP e o CNJ celebraram, em 26/4/2016, Acordo de Cooperação Técnica s/n (peça 64, p. 6) visando estabelecer parceria para promover a interoperabilidade (remessa de dados entre sistemas) entre o Sisdepen e o Sistema Eletrônico de Execução Unificada (SEEU), bem como promover intercâmbio de informações necessárias ao funcionamento dos sistemas em cumprimento aos termos da Lei 12.714/2012.

245. O SEEU foi instituído pelo Judiciário pela Resolução 223/2016-CNJ e tem por objetivo processar informações e práticas de atos processuais relativos à execução penal (peça 79).

246. Segundo a Resolução, o processamento das execuções penais nos tribunais brasileiros dar-se-á, obrigatoriamente, em meio eletrônico e o CNJ concederá acesso ao SEEU a todos os tribunais, a fim de possibilitar que o processamento da execução penal seja padronizado e eficiente.

247. Constitui obrigação dos partícipes do acordo de cooperação em referência prover as respectivas bases de dados com informações dos custodiados e de processos necessários para o cumprimento da lei, promovendo a alimentação de seus sistemas e a interoperabilidade entre as bases de dados.

248. No entanto, até o momento essa parceria não se tornou efetiva, pois, segundo relato do Depen, o desenvolvimento do Módulo 3 está suspenso, aguardando a retomada de tratativas com o CNJ (peça 72 – Ofício 740/2017/GAB/DEPEN, de 12/9/2017).

249. De acordo com informação presente na página do CNJ (consulta em 21/9/2017), o SEEU encontra-se ainda em fase de homologação (peça 64, p. 1). No entanto, consoante levantamento trazido pelos TCs, o sistema já estaria implantado em alguns estados (MG, PI, PR e RR) e, em outros, em estágio de tratativas ou testes (BA, PA, RN e RO).

250. Recentemente (agosto/2017), informações veiculadas no sítio eletrônico do CNJ noticiaram a utilização, em fase de teste, do Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 2.0).

251. Segundo a matéria, o sistema estará em funcionamento integral até o final de 2017 e ‘vai permitir ao Judiciário monitorar a população carcerária e as prisões ocorridas em todo o País’. O sistema também se propõe a expedir alerta sobre as datas de progressão de pena e concessão de benefícios.

252. Em razão de a equipe de auditoria não ter tido acesso ao CNJ, conforme pronunciamentos às peças 69 e 70, não foi possível conhecer a relação entre o SEEU e o BNMP, se complementares, substitutos ou autônomos, tampouco o grau de interação que existirá entre estes e o Sisdepen. Há também ausência de informação quanto ao real estágio de desenvolvimento do SEEU.

253. Entretanto, a fim de suprir, pelo menos em parte, essa lacuna, perguntou-se ao Depen se houve alguma tratativa com o Conselho Nacional de Justiça quando da modelagem, por este último, do BNMP e se o sistema será integrado ao Sisdepen em substituição ao SEEU, peça 73.

254. Em resposta (peça 72), o Depen afirmou que já vinha mantendo contato com o CNJ desde abril de 2016, quando foi firmado o acordo de cooperação, mas que não teve qualquer participação no lançamento do BNMP.

255. Consignou também que, atualmente, não tem ciência se o SEEU será descontinuado ou substituído pelo sistema supracitado. Entende o órgão que se trata de sistemas distintos e que ambos cumprem finalidades diferenciadas (peça 72, p.1).

256. Nesse estágio de desenvolvimento do novo sistema do Judiciário, a depender do que ele se propõe, a colaboração entre o MJSP, por meio do Depen, e o CNJ seria de importância ímpar para viabilizar a previsão legal de instituir sistema nacional de acompanhamento da execução penal.



257. Contudo, em face da limitação de auditoria, e ante a falta de apresentação de comentários ao relatório preliminar por parte do CNJ, não há elementos concretos (evidências) para discorrer sobre o sistema BNMP e, eventualmente, estabelecer bases para qualquer proposta de encaminhamento concernente a esse ponto.

258. Sob essa ótica, no que tange ao Módulo 3, limita-se a equipe a propor determinação para que o MJSP e o CNJ deem efetividade à parceria estabelecida por meio do Acordo de Cooperação firmado em 2016, com vistas a assegurar o pleno funcionamento do sistema preconizado pela Lei 12.714/2012. Os resultados alcançados, conforme será sugerido, deverão ser informados ao TCU em documento único, subscrito por ambos os partícipes, no prazo de 120 e 240 dias, a contar da data de ciência do acórdão resultante destes autos.

259. Quanto ao Sisdepen, considerados todos os seus módulos, propõe-se determinar ao MJSP que elabore e encaminhe ao TCU, no prazo de sessenta dias, plano de ação contendo ações a serem implementadas, etapas, responsáveis, atividades, data de início e fim e produtos necessários à completa implantação do sistema nacional, incluindo, em especial, as providências destinadas a viabilizar a interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal tratados no art. 5º, *caput*, da Lei 12.714/2012. Em complemento ao proposto, o órgão deverá enviar semestralmente ao TCU informações sobre o alcance de cada ação ou motivos para o não alcance, detalhando, em cada remessa de informações, os fatores e/ou atores que estão dificultando o avanço do sistema.

260. Os óbices à produção de dados estatísticos de âmbito nacional não são desconhecidos e até hoje a solução do problema não foi efetivamente priorizada, apesar da sua importância para o estabelecimento de políticas públicas e para o apoio ao processo decisório.

261. A dimensão dessa importância pode ser notada, inclusive, a partir do dispositivo introduzido no art. 3º, §4º, da LC 79/1994, ao ordenar que os entes federados integrantes do Sinesp que deixarem de fornecer ou atualizar seus dados no sistema não poderão receber recursos do Funpen.

262. Sobreleva explicar que, até bem recentemente, os dados estatísticos referentes ao sistema prisional eram obtidos por meio do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), sistema gerenciado pelo Depen e descontinuado em 2014, o qual padecia de problemas concernentes à alimentação de dados pelos estados, inclusive quanto à qualidade.

263. Em vista do exposto, e para que o Sisdepen não enfrente os mesmos empecilhos verificados preteritamente no Infopen, obriga-se o Tribunal a determinar ao MJSP que, ressalvadas as hipóteses individualmente documentadas e expressamente justificadas e autorizadas por autoridade superior, limite o repasse de recursos do Funpen aos entes federados que alimentem ou forneçam seus dados ao Sistema Nacional de Informações Penitenciárias (Sisdepen), conforme art. 3º, §4º, da Lei Complementar 79/1994.

264. Relativamente às informações mínimas insertas no art. 2º da Lei 12.714/2012, o Sisdepen ainda postula ajustes, pois nem todos os elementos legalmente exigidos estão contemplados nos módulos concebidos pelo Depen, conforme detalhado na tabela seguinte (peça 39):

Tabela 10: Comparação entre as informações requeridas pela Lei 12.714/2012 e as previstas para serem disponibilizadas no Sisdepen.

Informação Requerida (art. 2º)	Responsabilidade pelo lançamento do dado ou da informação (art. 3º)	Módulo do Sisdepen no qual a informação será disponibilizada
Dados do custodiado (nome, filiação data de nascimento e sexo), data da prisão ou internação, comunicação da prisão à família e ao defensor, tipo penal e pena em abstrato	Autoridade policial	Módulo 2 – dados do custodiado, <u>à exceção</u> do dado relativo à comunicação à família e ao defensor, ainda não definido.
Tempo de condenação ou da medida; dias remidos e utilização de equipamento de monitoração eletrônica pelo condenado	Magistrado que proferir a decisão acórdão	Módulo 3 – integração do sistema SEEU do CNJ, <u>à exceção</u> das informações relativas à utilização de equipamentos de monitoração, ainda não definido.

Dias de trabalho ou estudo, atestado de comportamento carcerário e faltas graves	Diretor do estabelecimento prisional	Módulo 4 – gestão penitenciária, à exceção da informação sobre faltas graves
Exame de cessação de periculosidade	Diretor da unidade de internação	Módulo 4 – gestão

### 3.3. Governança do Sisdepen

265. Em 2015, por meio da Portaria MJ 795, de 29/6/2015, o MJSP estabeleceu as diretrizes e a governança do Sisdepen (peça 64, p. 3).

266. São duas as instâncias de governança do Sisdepen: Conselho Superior, de natureza consultiva, e Câmara Executiva, de natureza operacional.

267. O Conselho Superior, presidido pelo Diretor-Geral do Depen, é composto de dezesseis membros oriundos dos órgãos/entidades abaixo:

- a) unidades administrativas do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Secretaria Nacional de Segurança Pública, Secretaria Executiva e a então Secretaria de Reforma do Judiciário, hoje extinta);
- b) Secretaria de Direitos Humanos (que atualmente tem *status* de ministério);
- c) Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do CNJ (DMF/CNJ);
- d) Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP);
- e) Colégio Nacional de Defensores Públicos-Gerais (Condege);
- f) Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB);
- g) Conselho Nacional de Política Criminais e Penitenciária (CNPCCP);
- h) Comissão Nacional de Fomento à Participação e Controle Social na Execução Penal (CNFPSC); e
- i) Comissão Nacional de Secretários de Estado da Justiça, Direitos Humanos e Administração Penitenciária (Consej).

268. Compete ao Conselho Superior acompanhar o desenvolvimento e a implantação do Sisdepen para fins de cumprimento da Lei 12.714/2012.

269. A Câmara Executiva, por sua vez, é constituída pelas seguintes unidades: Grupo Gestor, Grupo Técnico da Administração dos Serviços Penais e Grupo Técnico do Sistema de Justiça Criminal.

270. Entre as competências dessa Câmara Executiva, citam-se as seguintes: a) gerenciar o projeto de desenvolvimento e de implantação do Sisdepen; b) propor as normas, os procedimentos e os prazos para o fornecimento dos dados para o Sisdepen; c) comunicar ao Ministro de Justiça a respeito do inadimplemento da obrigação de fornecimento das informações e dados relativos ao art. 1º da Lei 12.714/2012; d) e publicar relatórios.

271. Não há no documento indicação da composição e atribuições do Grupo Gestor. Relativamente aos demais grupos que integram a Câmara Executiva, há apenas especificação das respectivas composições.

272. O Grupo Técnico de Administração dos Serviços Penais é composto de nove membros representantes do Depen, Consej, Senasp, da Presidência da República, Secretaria Executiva do MJSP, do CNPCCP e da CNFPSC.

273. O Grupo Técnico do Sistema de Justiça Criminal é constituído também de nove membros, estes oriundos do Depen, da Senasp e da presentemente extinta Secretaria de Reforma do Judiciário do MJSP, do DMF/CNJ, do CNMP, do Condege, da OAB, do CNPCCP e da CNFPSC.

274. A iniciativa de envolver os mais diversos agentes atuantes na área de execução penal no desenvolvimento do Sisdepen, no entanto, teve natureza apenas formal. O Conselho superior reuniu-se duas vezes e, quanto à Câmara Executiva, o Grupo Técnico de Administração dos Serviços Penais, uma vez. Não há informação de reuniões do Grupo Gestor e do Grupo Técnico do Sistema de Justiça Criminal.

275. A falta de efetividade desses conselhos possivelmente tem como uma das causas as frequentes mudanças no comando do MJSP desde 2015 (quatro ministros diferentes em doze meses), com impacto sobre as interlocuções institucionais.

276. Todavia, o melhor diagnóstico provavelmente se atrela mais particularmente ao restrito grau de alcance do instrumento utilizado pelo MJSP ao instituir os preditos conselhos (portaria), visto que o órgão não detém ascendência sobre parcela significativa de seus membros.

277. As portarias, como os demais atos administrativos internos, não atingem nem obrigam terceiros, uma vez que são atos administrativos destinados a produzir efeitos internamente, apenas se dirigindo aos servidores administrativos, traçando-lhes diretrizes, esclarecimentos, orientações.

### 3.4. Sistemas estaduais

278. De acordo com os dados apresentados por dezoito tribunais de contas participantes desta auditoria coordenada, em apenas três UFs (MG, RR e TO), os dados/informações requeridos pela Lei 12.714/2012 para alimentar o sistema de acompanhamento da execução penal estão integralmente disponíveis. As bases de dados informatizadas das diversas instâncias, quando existentes, não se comunicam, conforme sintetizado na peça 77.

279. Relativamente ao Distrito Federal, o TCDF informou que há um sistema de acompanhamento desenvolvido, mas que os dados são alimentados apenas pela administração penitenciária, não atendendo, pois, ante essa limitação, ao propósito da Lei 12.714/2012.

280. No estado do Rio Grande de Sul, apesar de ter sido noticiada a existência de sistema de acompanhamento, inclusive com interoperabilidade parcial de dados com a administração penitenciária estadual, o TCE/RS não avaliou a completude das informações, razão pela qual o estado não foi inserido no grupo dos detentores de todas as informações requeridas legalmente para o sistema de acompanhamento da execução penal.

281. Dos relatos encaminhados, cabe destacar a situação do estado do Tocantins (TO), que, no âmbito do Poder Judiciário estadual, instituiu sistema processual eletrônico com módulo de acompanhamento da execução penal.

282. O sistema é regulado pela Instrução Normativa (IN) 5 do Tribunal de Justiça do estado de Tocantins (TJTO), alterada pela IN 7/2013-TJTO, que prevê, em seu art. 54, a possibilidade de interligação com outros sistemas de âmbito nacional, a saber:

‘Art. 54. O TJTO poderá estabelecer convênios com os demais órgãos do Poder Judiciário Nacional e com outros órgãos públicos, para o envio e recebimento de processos judiciais e administrativos, bem como de documentos e troca de informações, possibilitando assim a integração ao e-Proc/TJTO.

O e-Proc, como informado pelo TCE daquele estado, já disponibiliza as informações estabelecidas no art. 3º da Lei 12.714/2012 de responsabilidade da autoridade policial e do magistrado. Os dados de responsabilidade do diretor da unidade prisional e de internação ainda não são lançados diretamente, mas, com a implantação do Sisdepen, a migração tornar-se-á viável (peça 67, p. 158).’

283. Merece também destaque o estado do Paraná, parceiro do CNJ no desenvolvimento do SEEU, que já possui interligação com os dados da administração penitenciária do estado. Entretanto, segundo avaliação do TCE, o sistema da autoridade policial não possui informações sobre a comunicação da prisão, o que comprometeria a conformidade entre as informações existentes e as requeridas na Lei 12.714/2012.

284. O estado de Roraima utiliza nas unidades prisionais o sistema Canaimé, que, embora possua completude de informações, não é de propriedade do Poder Executivo. Além disso, o estado possui grandes deficiências na rede lógica e internet, o que provavelmente dificultará a interligação de sistemas via web (peça 66, p. 202).

285. Consoante detalhado na peça 77, vários estados já utilizam o SEEU, mesmo o sistema não tendo ainda sido homologado pelo CNJ. Contudo, de acordo com informações trazidas pelo TCE do estado do Piauí, o SEEU não disponibilizaria todas as informações previstas no art. 2º da Lei 12.714/2012, a exemplo da data estipulada para conclusão do inquérito, da comunicação da prisão à família e ao Defensor e da utilização de equipamento de monitoração eletrônica pelo condenado, entre outras, devendo ser complementado com os dados existentes nos sistemas de outras instâncias (peça 66, p. 147).

286. Vê-se, assim, que nenhuma das UFs fiscalizadas possui sistema para acompanhamento de execução das penas, de prisão cautelar e de medida de segurança exatamente nos moldes estatuídos pela Lei 12.714/2012, seja pela incompletude de informações disponibilizadas, seja pela falta de interoperabilidade entre os sistemas dos diversos atores.

287. Diferentemente do sistema nacional, a Lei 12.714/2012 não estabeleceu expressamente a instância responsável por instituir e gerenciar o sistema de acompanhamento em âmbito estadual, o que pode ser uma das razões para o baixo índice de implementação verificado.

288. É certo que, pela interpretação da Lei 12.714/2012, cada poder ou órgão estadual pode ter sistema próprio de acompanhamento da execução da pena, contanto que disponham das informações exigidas pela lei e que permitam a interoperabilidade com os sistemas estaduais e com o sistema da União (Sisdepen):

Art. 5º, parágrafo único. A União poderá apoiar os Estados e o Distrito Federal no desenvolvimento, implementação e adequação de sistemas próprios que permitam interoperabilidade com o sistema nacional de que trata o *caput*. (grifos acrescidos)

289. Vê-se, então, que para reverter o quadro, deve-se estabelecer, na esfera estadual e distrital, um agente responsável por prover os meios necessários para possibilitar a interoperabilidade entre os sistemas estaduais e entre estes e o sistema nacional ou, se for o caso, o acesso direto ao Sisdepen.

290. Em simetria com a União, que possui o Depen como órgão responsável pelo sistema nacional e pelo franqueamento da interoperabilidade das bases dos sistemas de diferentes órgãos e poderes, nos níveis estadual e distrital, conforme o caso, pode-se atribuir a um órgão do Poder Executivo a tarefa de integração dos sistemas do Poder Judiciário estadual, da autoridade policial estadual e dos diretores das penitenciárias, bem como entre estes e o Sisdepen.

291. Com esse interesse, conduzidas pelos auditores do TCU, as equipes dos tribunais de contas discutiram no encontro realizado no ISC propostas de encaminhamento comuns a serem submetidas aos respectivos colegiados.

292. Relativamente à inexistência de sistema de acompanhamento da execução de penas, os representantes dos Tribunais de Contas de RO, RS, MA, AC, SE MS, MG e RR consideraram adequado, naquele momento, o direcionamento do encaminhamento ao Chefe do Poder Executivo estadual, nos seguintes termos:

Para o chefe do Poder Executivo:

I - apresentar, no prazo [a ser definido pelo TC], plano de ação (com providências, datas, responsáveis) para implementação de sistema informatizado, que possibilite:

a) à autoridade policial o lançamento dos dados ou informações na forma do inc. I do art. 3º da Lei Federal 12.714/2012.

b) ao magistrado o lançamento dos dados ou informações na forma do inc. II do art. 3º da Lei Federal 12.714/2012.

c) ao diretor do estabelecimento prisional o lançamento dos dados ou informações na forma do inc. III do art. 3º da Lei Federal 12.714/2012.

d) ao diretor da unidade de internação o lançamento dos dados ou informações na forma do inc. IV do art. 3º da Lei Federal 12.714/2012.

e) a interoperabilidade com o Sistema do Departamento Penitenciário Nacional-DEPEN e com o Sistema de acompanhamento de execução da pena do CNJ (SEEU);

f) aos órgãos da execução penal serem informados, tempestiva e automaticamente, por aviso eletrônico, as informações constantes do inc. I do art. 4º da Lei Federal 12.714/2012;

II - apresentar plano de ação (com definição de metas e datas) para a implementação da interoperabilidade desses sistemas, caso já existam bases informatizadas disponíveis aos atores enumerados no art. 3º da Lei Federal 12.714/2012 que contenham os dados e informações enumerados no art. 2º da Lei Federal 12.714/2012;

III - fornecer todas as informações necessárias ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen) para fins de instituição do sistema nacional de que trata o art. 5º da Lei Federal 12.714/2012.

293. Os representantes dos Tribunais de Contas da BA, PR e TO aprovaram a proposta anterior, mas propuseram a criação de um comitê para viabilizar a implementação do plano de ação:

Instituir, sob a Coordenação da Secretaria de Administração Penitenciária (SEAP), Comitê com representantes das Secretarias de Segurança Pública (SSP) e de Administração Penitenciária, do Tribunal de Justiça (TJ) do estado, do Ministério Público estadual (MPE) e da Defensoria Pública estadual (DPE) para viabilizar a implementação de sistema estadual em atendimento à Lei Federal 12.714/2012.

294. Conclusivamente, convencionou-se que cada órgão de controle avaliaria a melhor forma de induzir a concepção do sistema determinado pela Lei 12.714/2012, bem como definiria o destinatário da deliberação.

295. Demais disso, preparou-se proposta a ser utilizada nos casos de opção pela utilização de sistemas nacionais:

[Defendida pelos TCs da BA, PR e TO]

Caso optem por utilizar os sistemas nacionais (Sisdepen e o SEEU), instituir, sob a Coordenação da SEAP, comitê com representantes da SSP, SEAP, TJ, MPE e DPE para viabilizar a implementação e interoperabilidade desses sistemas e fornecer plano de ação (com responsáveis, providências e prazo) para a implementação desses sistemas.

[Defendida pelos TCs da PB e RN]

Caso optem por utilizar os sistemas nacionais (Sisdepen e o SEEU), instituir, sob a Coordenação do Conselho Penitenciário, comitê para viabilizar a implementação e interoperabilidade desses sistemas e fornecer plano de ação (com responsáveis, ações e prazo) para a implementação desses sistemas.

296. Conforme é possível observar, as propostas, em sua essência, são similares, diferenciando-se apenas no ponto em que definem responsabilidades.

297. Em adição, os auditores dos tribunais de contas propuseram ao TCU que recomendasse a participação do Depen nos comitês estaduais criados para viabilizar a interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal de que trata o 5º da Lei 12.714/2012. Em deferência ao pedido dos tribunais, a medida será proposta pela SecexDefesa ao Colegiado desta Casa.

### **3.5. Conclusão**

298. As Unidades da Federação fiscalizadas não possuem sistemas para acompanhamento da execução das penas em plena conformidade com os dispositivos estatuídos na Lei 12.714/2012, a despeito de o prazo legal estabelecido para instituí-los encontrar-se vencido desde 2013.

299. Na esfera federal, apesar do volume expressivo de recursos já desembolsado no desenvolvimento do sistema nacional, conforme Tabela 8 o quadro não é distinto do verificado nas UFs.

300. O modelo do sistema federal desenhado pelo Depen não prevê todos os elementos prenunciados na Lei 12.714/2012 e, além da cooperação dos estados e DF, ainda depende de tratativas com o CNJ para incorporar informações judiciais inscritas no Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), já existindo inclusive, para esse fim, acordo de cooperação firmado entre os dois órgãos.

301. Há, assim, necessidade de inicialização e/ou retomada das ações acordadas no passado entre Depen e CNJ na busca de solução conjunta capaz de permitir a operação da base nacional prescrita pela Lei 12.714/2012.

302. Além do propósito assinalado no art. 5º da Lei 12.714/2012, o Sisdepen contemplará funcionalidades especialmente destinadas à obtenção de dados estatísticos e de administração do sistema penitenciário, preservando, assim, ferramentas que já operavam no sistema Infopen, descontinuado em 2014.

303. A interrupção verificada em 2014 sem a imediata implantação de sistema sucessor redundou em lacuna de informações. Segundo o Depen, esse lapso será suprido por dados obtidos em levantamento realizado por meio de consultoria contratada do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e dos primeiros lançamentos no Sisdepen, que compreenderão dados do segundo semestre de 2016 (peça 39, p. 2-3).

304. Diferentemente do sistema nacional, a Lei 12.714/2012 não estabeleceu a instância responsável por instituir e gerenciar o sistema correlato em nível estadual/distrital, podendo ser esta uma das razões do baixo índice de implementação de sistemas locais verificado.

305. Motivados por essa omissão, e em simetria com a União, que possui o Depen como órgão central responsável pelo sistema nacional e pela implementação da interoperabilidade das bases, os auditores estaduais e do DF indicaram, por meio de proposição a ser submetida aos correspondentes tribunais de contas, as autoridades locais que deverão apresentar plano de ação estabelecendo cronograma, providências e responsáveis pela implementação do sistema de acompanhamento local e pelo provimento de meios para o estabelecimento de interoperabilidade com o sistema nacional.

306. Sob o enfoque federal, também serão necessárias algumas proposições visando correções de rumo do Sisdepen, tais como: elaboração de plano de ação definindo prazos e responsáveis pelos diversos passos que serão dados até que se alcance a completude do sistema; efetividade da parceria estabelecida mediante acordo de cooperação entre o MJSP e o CNJ; condicionamento de repasses de recursos do Funpen à alimentação do Sinesp e, conseqüentemente, do Sisdepen, conforme já dispõe a legislação; e realização de estudos conjuntos entre União, estados, DF e municípios com objetivo solucionar deficiências de conexão com a *internet* em unidades prisionais.

## **4. A alocação de presos nos estabelecimentos prisionais observa o previsto na Lei de Execução Penal?**

### **4.1. Introdução**

307. A dignidade da pessoa humana, a finalidade da pena de não só proteger a sociedade, mas também de reduzir a reincidência de crimes com a ressocialização do preso, a segregação dos presos por sexo, idade e antecedentes criminais, entre outras, são alguns dos preceitos norteadores das disposições contidas na lei de execução penal brasileira (Lei 7.210/1984).



308. O presente capítulo avalia os procedimentos voltados para a alocação dos presos nos estabelecimentos penais, que, necessária e obrigatoriamente, passam pela gestão cadastral dos custodiados e pelos mecanismos prévios preceituados em lei para classificá-los, a saber: guia de recolhimento, Comissão Técnica de Avaliação e cadastramento em nível de unidade prisional.

309. A análise engloba também o problema da superlotação carcerária, porquanto o tratamento dessa questão constitui requisito indispensável para viabilizar a distribuição dos presos segundo os parâmetros legais.

310. Quanto aos critérios para alocação de presos nos estabelecimentos, a Lei de Execução Penal estabelece:

‘Art. 82. Os estabelecimentos penais destinam-se ao condenado, ao submetido à medida de segurança, ao preso provisório e ao egresso.

§ 1º A mulher e o maior de sessenta anos, separadamente, serão recolhidos a estabelecimento próprio e adequado à sua condição pessoal.

(...)

Art. 84. O preso provisório ficará separado do condenado por sentença transitada em julgado.

§ 1º Os presos provisórios ficarão separados de acordo com os seguintes critérios:

I - acusados pela prática de crimes hediondos ou equiparados

II - acusados pela prática de crimes cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa;

III - acusados pela prática de outros crimes ou contravenções diversos dos apontados nos incisos I e II.

§ 2º O preso que, ao tempo do fato, era funcionário da Administração da Justiça Criminal ficará em dependência separada.

§ 3º Os presos condenados ficarão separados de acordo com os seguintes critérios:

I - condenados pela prática de crimes hediondos ou equiparados;

II - reincidentes condenados pela prática de crimes cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa;

III - primários condenados pela prática de crimes cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa;

IV - demais condenados pela prática de outros crimes ou contravenções em situação diversa das previstas nos incisos I, II e III.

§ 4º O preso que tiver sua integridade física, moral ou psicológica ameaçada pela convivência com os demais presos ficará segregado em local próprio.

(...)

Art. 85. O estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade.

Parágrafo único. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária determinará o limite máximo de capacidade do estabelecimento, atendendo a sua natureza e peculiaridades.

Art. 87. A penitenciária destina-se ao condenado à pena de reclusão, em regime fechado.

Parágrafo único. A União Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios poderão construir Penitenciárias destinadas, exclusivamente, aos presos provisórios e condenados que estejam em regime fechado, sujeitos ao regime disciplinar diferenciado, nos termos do art. 52 desta Lei.

(...)

Art. 91. A Colônia Agrícola, Industrial ou Similar destina-se ao cumprimento da pena em regime semiaberto.

(...)

Art. 93. A Casa do Albergado destina-se ao cumprimento de pena privativa de liberdade, em regime aberto, e da pena de limitação de fim de semana.

(...)

Art. 102. A cadeia pública destina-se ao recolhimento de presos provisórios’

#### **4.2. Guia de recolhimento e o papel fiscalizador do Ministério Público**

311. A guia de recolhimento deve acompanhar o custodiado no ingresso à unidade prisional, podendo ter natureza provisória (quando se tratar de réu preso por sentença condenatória recorrível) ou definitiva.

312. De acordo com o Código de Processo Penal, transitando em julgado a sentença que impuser pena privativa de liberdade, se o réu estiver preso, ou vier a ser preso, o juiz ordenará a expedição de carta guia para o cumprimento da pena (art. 674).

313. A carta de guia, extraída pelo escrivão e assinada pelo juiz, será remetida ao diretor do estabelecimento onde a sentença condenatória será cumprida, e conterá (art. 676): a) nome do réu e a alcunha por que for conhecido; b) qualificação civil (naturalidade, filiação, idade, estado e profissão), instrução e, se constar, número do registro geral do Instituto de Identificação e Estatística ou de repartição congênere; e c) teor integral da sentença condenatória e a data da terminação da pena.

314. A Resolução CNJ 113/2010, que, entre outras providências, dispõe sobre o procedimento relativo à execução de pena privativa de liberdade e de medida de segurança, estabelece modelos de guia de recolhimento para cumprimento da pena de liberdade e de guia de internação para cumprimento de medida de segurança.

315. Referida Resolução traz também exigências a serem cumpridas, a saber: emissão do documento em duas vias, remetendo-se uma para a autoridade administrativa que custodia o executado e a outra ao juízo de execução penal competente; estando preso o executado, emissão da guia de recolhimento definitiva ou de internação pelo juízo competente no prazo máximo de cinco dias, a contar do trânsito em julgado da sentença ou acórdão, ou do cumprimento do mandado de prisão ou de internação; e indicação no documento do regime de execução da pena. Recebida a guia de recolhimento, o estabelecimento penal onde está preso o executado promoverá sua imediata transferência à unidade penal adequada, conforme o regime inicial fixado na sentença, salvo se estiver preso por outro motivo, assegurado o controle judicial posterior (art. 2º).

316. Consoante preceitua o art. 68, inciso I, da LEP, compete ao Ministério Público fiscalizar a regularidade formal das guias de recolhimento e de internamento.

317. Em relação a esse aspecto, solicitou-se aos tribunais de contas participantes da auditoria que avaliassem a regularidade do exercício dessa competência por parte do Ministério Público.

318. Quatro tribunais de contas (AC, MA, MS, RS) enviaram os questionários preparados na fase de planejamento para os respectivos *parquets* e estes não apresentaram qualquer manifestação ou relatório de visitas atinentes às guias de recolhimento.

319. Dois tribunais (PA e SE) colheram informação junto aos MPEs, que afirmaram não registrar a análise dessa matéria nos relatos produzidos.

320. Nove tribunais (BA, MT, PB, PI, PR, RO, RR, TO e DF) analisaram diretamente as guias de recolhimento e informaram que os documentos não continham qualquer relato formalizado do Ministério Público.

321. O TCE/MT registrou que a ‘equipe de auditoria evidenciou que o Ministério Público Estadual acompanha a regularidade no preenchimento das guias de Recolhimento’.

322. O formulário referente ao estado do Amazonas, também respondido diretamente pelo Ministério Público, consigna que ‘não preenchemos guia de recolhimento e internamento’ (peça 65, p. 9). A resposta não é compreensível, pois não cabe ao Ministério Público preencher a guia, e sim fiscalizá-la.

323. O TCE de MG, por seu turno, anotou que, em 2016, a administração penitenciária estadual avaliou as guias emitidas, sem apontar, contudo, qualquer laboração do Ministério Público em relação ao documento em apreço (peça 65, p. 29).

324. O TCE do RN foi o único que informou haver registros formais do Ministério Público sobre o preenchimento das guias (peça 66, p. 188).

325. Logo, partindo-se da premissa que a negativa de informação constitui forte indício de não atuação, há apenas 11,1% (RN e MT) registros formais positivos (2/18) na amostra fiscalizada.

326. Há, portanto, indicativos de deficiências no exercício do papel fiscalizador das guias de recolhimento por parte do Ministério Público, em afronta a dispositivos da LEP.

327. Desse modo, cabe determinar ao MJSP, por intermédio do CNPCP, que represente ao juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo sempre que identificada violação das normas de execução penal, inclusive quando constatar deficiências na fiscalização da regularidade formal das guias de recolhimento e internamento por parte do Ministério Público.

#### **4.3. Comissão Técnica de Classificação**

328. A individualização da pena possibilita ao sentenciado melhores condições de recuperação e reinserção social.

329. A classificação dos condenados segundo seus antecedentes e personalidade, necessária para orientar a referida individualização da execução penal, é atribuição da Comissão Técnica de Classificação (CTC), a quem competirá elaborar o programa individualizador da pena privativa de liberdade adequada ao condenado ou ao preso provisório, nos termos do art. 6º da LEP.

330. A LEP, além de estabelecer a composição da CTC (art. 7º), dispõe sobre a necessidade de submeter o condenado ao cumprimento de pena privativa de liberdade, em regime fechado, a exame criminológico para obtenção de elementos necessários a uma adequada classificação e com vistas à individualização da execução (art. 8º).

331. É cediço que a obtenção de dados criminológicos é essencial para a correta aplicação da pena, adequando-a às características pessoais de cada preso.

332. A análise abrange aspectos de ordem psicológica e psiquiátrica do apenado, a exemplo do grau de agressividade, de periculosidade e de maturidade, no intuito de antever a potencialidade de novas práticas criminosas.

333. O exame criminológico pesquisa antecedentes pessoais, familiares, sociais, psíquicos e psicológicos do condenado, investigando e coletando dados habilitados a revelar sua personalidade. Sua importância pode ser dimensionada a partir do excerto seguinte:

‘(...) a falta de classificação prévia gera a promiscuidade, misturando condenados de personalidades diversas, o que contribui para o desenvolvimento da periculosidade, fomentando a reincidência, visto que criminosos eventuais serão reunidos com delinquentes profissionais (MESQUITA JÚNIOR, 2005, p. 89).’

334. Sobre o tema, verificou-se que, entre as dezoito UFs auditadas, apenas sete (MA, MG, MS, MT, PR, TO e DF), representativas de 39% do universo fiscalizado, possuem Comissão Técnica de Avaliação constituída. Não há, contudo, qualquer narrativa acerca da atuação efetiva dessas comissões.

335. Os estados de Roraima, Amazonas e Rio Grande do Sul assinalaram que a superlotação carcerária inviabiliza a realização de qualquer trabalho individualizador da pena, razão por que inexistiria a referida comissão.

336. Pode-se concluir, então, que o processo de classificação dos condenados e a elaboração de programa individualizador adequado para a pena privativa de liberdade não são práticas correntes no sistema prisional nacional.

337. Assim, na mesma linha da proposição anterior, sugere-se determinar ao MJSP, por intermédio do CNPCP, que represente ao juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo quando detectar ausência de instituição e de operação da Comissão Técnica de Classificação.

#### 4.4. Cadastramento dos presos nos estabelecimentos penais

338. O cadastramento dos presos é procedimento necessário não só para garantir a dignidade do cidadão, que não pode ser privado de liberdade sem qualquer identificação, como também para proporcionar o efetivo acompanhamento da execução da pena, da gestão das unidades e da obtenção de dados estatísticos. Em suma, é preciso saber quem está sob a custódia do Estado.

339. No entanto, os dados trazidos pelos tribunais de contas participantes desta auditoria evidenciam fragilidade e falta de uniformidade dos procedimentos a cargo da administração penitenciária dos estados no que tange ao cadastramento dos presos.

340. Há relatos de Unidades da Federação fiscalizadas, a exemplo de Tocantins e Rondônia, dando conta de que, até a implantação do Módulo 2 do Sisdepen/MJSP, ocorrida neste ano (2017), efetuavam registros em planilhas Excel. Com a adoção de sistemática de registro tão frágil, é improvável que os dados oficiais sobre a população carcerária retratem a realidade adequadamente.

341. O Tribunal de Contas do estado da Bahia, ao relatar procedimentos de cadastramento dos presos pela administração penitenciária, informa que, apesar de os gestores terem afirmado elaborar prontuário quando da chegada do preso ao estabelecimento para embasar o futuro cadastramento eletrônico, inspeções realizadas nesses documentos evidenciaram que ‘em alguns casos essas informações eram incompletas e em outros sequer existiam referências sobre a qualificação civil do preso’ (peça 67, p. 320).

342. De outro lado, algumas UFs demonstraram preocupação com a consistência dos dados cadastrais. A ausência de comunicação sistematizada e fluída entre autoridade policial, tribunal de justiça e administração penitenciária local pode ser entendida como fator que propicia inconsistências desses registros.

343. No tocante à comunicação de dados, o TCE/RS informa que o sistema da administração penitenciária se interliga com o do Tribunal de Justiça do estado, mas apenas de forma parcial.

344. Já o TCE-PR traz registro sobre o cruzamento dos dados do sistema de cadastramento do preso com os do Instituto de Identificação do estado e do TJ/PR (peças 66, p. 349 e 67, p. 377). Por sua vez, o estado do

Maranhão afirma que faz pesquisas nos sistemas de Secretaria de Segurança Pública e nos sistemas da vara de execuções penais, do CNJ e da Justiça Federal.

345. No que tange ao estado de Minas Gerais, o sistema da administração penitenciária interliga-se com o da autoridade policial. Desde 2016 teriam sido realizados 187.604 atendimentos aos presos reclusos em todo o estado pelos analistas técnicos jurídicos com o objetivo de fiscalizar as guias de execução emitidas pelo Poder Judiciário, com o propósito de identificar as não cadastradas ou não emitidas. Os atendimentos objetivaram também buscar benefícios judiciais vencidos e não concedidos aos reclusos (peça 65, p. 17).

346. Ainda sobre o cadastramento, foi solicitado aos tribunais de contas que informassem se os registros analisados contemplavam os seguintes aspectos:

a) se o detento é condenado por sentença transitada em julgado, se é submetido à medida de segurança, se é preso provisório ou egresso;

b) o sexo e idade do detento; e

c) o regime de cumprimento da pena: fechado, semiaberto ou aberto.

347. Relativamente à alínea 'a', apenas os Tribunais de Contas dos estados de Mato Grosso, Sergipe e Rondônia informam que não há registros dos referidos dados nos controles existentes no âmbito da administração penitenciária local. As informações referentes aos itens 'b' e 'c' constariam dos registros cadastrais de todos os dezesseis estados que prestaram informações aos TCs sobre a questão.

#### **4.5. Superpopulação carcerária**

348. A população carcerária e o déficit de vagas das Unidades da Federação fiscalizadas (Tabela 1, base fevereiro/2017) totalizam 263.119 e 113.283, respectivamente. O déficit nacional, considerados o DF e todos os estados brasileiros, é de 248.851 vagas, conforme dados extraídos do sistema de inspeções nos estabelecimentos penais do CNJ (setembro/2017) no endereço eletrônico: [http://www.cnj.jus.br/inspecao\\_penal/mapa.php](http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php).

349. Os presos provisórios correspondem a 38% da população carcerária total nas UFs auditadas. Em números absolutos, a quantidade de presos provisórios aproxima-se do déficit de vagas, situação bem semelhante ao cenário nacional, considerando, mais uma vez, os dados do CNJ de setembro/2017.

350. Embora os estados tenham sido requeridos a fornecer informações carcerárias com maior nível de detalhamento (vagas por tipo de regime e por sexo), muitos comunicaram que não possuíam tais dados, apresentando-os de forma agregada.

351. O crescimento galopante da população carcerária nos últimos anos, sem acréscimo nas vagas disponíveis, tem como consequência não apenas o descumprimento da LEP e de pactos e convenções internacionais dos quais o País é signatário, mas também o desrespeito ao princípio constitucional de dignidade da pessoa, por conta das condições sub-humanas impostas aos custodiados.

352. Ademais, a superlotação das unidades prisionais propicia a atuação mais incisiva de facções criminosas, umas das principais razões apontadas para a ocorrência das rebeliões no início deste ano.

353. A superlotação do sistema carcerário, como já mencionado, submete o preso a condições sub-humanas. Assim, procurou-se saber as providências adotadas para resolver o déficit de vagas, sendo que apenas quatorze tribunais de contas trouxeram informações.

354. Em todas as respostas, a construção ou ampliação de unidades prisionais foi listada como solução da problemática. Essas ações estão alinhadas com a transferência ocorrida recentemente na modalidade fundo a fundo, pois o aporte de recursos federais para construção e ampliação de unidades para geração de vagas foi significativo.

355. Contudo, a transferência de recursos para construção e ampliação de unidades prisionais não é garantia de geração efetiva de vagas a curto e médio prazos, haja vista o ocorrido no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional do MJSP.

356. Assim, é preciso que o ente repassador promova acompanhamento efetivo da aplicação dos recursos, o que exige que o Depen se estruture em duas vertentes minimamente: recursos humanos e recursos tecnológicos, conforme já abordado em trechos anteriores deste relatório.

357. Além da ampliação do quantitativo de vagas físicas, alguns tribunais de contas estaduais (PA, MT, MG) reportaram a adoção de outras medidas tendentes a reduzir o déficit, a saber: realização de mutirões carcerários, implantação de audiência de custódia e ampliação de monitoração eletrônica.

358. Nessa mesma linha, o TCE/RR registra a reavaliação dos processos de toda a população carcerária do estado, numa ação de esforço concentrado do TJ/RR, regulado pela Portaria 154/2017, o que levou a redução de 10% do total da população carcerária (peça 66, p. 202).

359. Existem também, é sabido e importante destacar, diferentes formas de punição e reestruturação social de um criminoso que podem ser aplicadas como alternativas ao encarceramento, as chamadas penas alternativas, legalmente conhecidas como penas restritivas de direitos. São destinadas a infratores de baixo potencial ofensivo e envolvem qualquer tipo de punição que não a prisão como condenação por um crime, mas que são pouco aplicadas devido à cultura de encarceramento dominante no sistema de justiça brasileiro.

360. No âmbito federal, a União, por intermédio do Depen, tem procurado promover a redução do déficit de vagas mediante a expansão e fortalecimento da aplicação de penas alternativas à prisão, com disponibilização de linha específica de repasse de recursos. O CNJ também tem atuado nesse sentido, mas, em razão de limitações ao trabalho, o resultado das intervenções do Conselho não foi conhecido.

361. Entre as medidas alternativas, destaca-se o chamado monitoramento eletrônico, que será tema da segunda etapa da presente auditoria.

#### **4.6. Conclusão**

362. Todos os tribunais de contas apontaram déficit de vagas nas respectivas Unidades da Federação fiscalizadas.

363. Reportaram a construção ou ampliação das unidades prisionais existentes como ação comum em andamento para solucionar o problema da superlotação e, conseqüentemente, garantir a alocação/segregação de presos em harmonia com o que preconiza a LEP.

364. O cadastramento de presos a cargo da administração penitenciária dos estados apresentou-se frágil e sujeito a inconsistências, espelhando um cenário cuja reversão impõe a comunhão de esforços entre órgãos federais, estaduais e o DF, vez que a aplicação da LEP demanda, em sua essência, o conhecimento estatal dos indivíduos inseridos no sistema e de suas respectivas particularidades.

365. Os indicativos de deficiências no exercício do papel fiscalizador do Ministério Público sobre a regularidade formal da emissão das guias de recolhimento e internamento é outro aspecto que precisará ser amoldado às diretivas determinadas pela LEP. A mesma exigência se estabelece em relação ao processo de classificação dos condenados e de elaboração de programa individualizador adequado para a pena privativa de liberdade. Ambas as questões poderão ser resolvidas ou mitigadas a partir de ferramentas oferecidas pela própria Lei de Execução Penal, que confere prerrogativa ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária de representar ao juiz de execução penal sempre que observado descumprimento da Lei da Execução Penal.

366. Por fim, sobreleva pontuar que o Depen produziu o documento intitulado ‘Modelo de gestão para a política prisional’, que apresenta diretrizes (procedimentos, fluxos e rotinas) a serem observadas no ingresso de pessoas privadas de liberdade nos estabelecimentos penais, estabelecendo-se, inclusive, projeto integrado singular para cumprimento da pena. O modelo está em fase de teste no estado de Rondônia (peça 48, p. 5-11).

### **5. As Defensorias Públicas prestam serviço integral e gratuito dentro e fora dos estabelecimentos penais em consonância com a Lei de Execução Penal?**

#### **5.1. Introdução**

367. A Defensoria Pública é uma das instituições que compõem as funções essenciais à Justiça, conforme definido pela Constituição Federal de 1988, juntamente com o Ministério Público, a Advocacia Pública e a Advocacia.

368. Segundo o art. 134 da Carta Magna, a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal.

369. Em relação aos detentos, a atuação das Defensorias Públicas é definida pelo art. 16 da Lei 7.210/1984, nos seguintes termos: ‘as Unidades da Federação deverão ter serviços de assistência jurídica, integral e gratuita, pela Defensoria Pública, dentro e fora dos estabelecimentos penais’.

370. A referida lei ainda determina que haja local apropriado destinado ao atendimento pelo Defensor Público em todos os estabelecimentos penais (art. 16, §2º), bem como que sejam implementados núcleos especializados da Defensoria Pública para prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos réus, sentenciados em liberdade, egressos e seus familiares, sem recursos financeiros para constituir advogado (art. 16, §3º).



371. Por fim, o art. 81-A resolve que a Defensoria Pública velará pela regular execução da pena e da medida de segurança, oficiando, no processo executivo e nos incidentes da execução, para a defesa dos necessitados em todos os graus e instâncias, de forma individual e coletiva, enquanto o art. 81-B lista suas incumbências.

372. Dessa forma, cabe-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a promoção dos direitos humanos, dando voz aos necessitados não só de ordem econômica, mas também quando se revela algum tipo de vulnerabilidade. Deve, assim, ser compreendida como órgão incumbido da defesa dos vulneráveis ou, em outros termos, instrumento voltado à garantia do contraditório para pessoas e comunidades vulneráveis, como uma espécie de *custus vulnerabilis* (guardião dos vulneráveis).

373. No que se refere à atuação das Defensorias Públicas, o escopo desta fase da auditoria limitou-se a obter informações preliminares, por meio de questionário aplicado pelos tribunais de contas, acerca do cumprimento dos art. 16, 81-A e 81-B da Lei 7.210/1984, que estabelecem o dever atribuído às Defensorias de prestar de serviços de assistência jurídica dentro e fora dos estabelecimentos penais e de velar pela regular execução da pena e da medida de segurança, bem como um variado número de incumbências relacionadas ao processo de execução penal, competindo-lhes, inclusive, representar ao juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo em caso de violação das normas referentes à execução penal.

374. Os quesitos dos questionários colheram informações sobre a prestação de assistência jurídica prestada pelo Estado, a saber: a) alocação de Defensores Públicos por estabelecimento penal; b) quantitativo de Defensores Públicos alocados na área de execução penal; c) quantitativo de pessoas necessitadas que têm direito à defesa realizada pela Defensoria Pública; d) quantitativo de processos autuados pela Defensoria Pública para fins de defesa judicial das pessoas necessitadas; e) existência de unidade específica para monitorar e acompanhar a execução penal; e f) avaliação da quantidade de presos que necessitam de assistência jurídica em relação aos efetivamente assistidos.

## 5.2. Análise dos formulários

375. Por intermédio dos tribunais de contas, o TCU recebeu respostas das Defensorias Públicas do Distrito Federal e dos estados do Amazonas, Acre, Bahia, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins.

376. A contabilização da quantidade de Defensores Públicos que trabalham na área de execução penal deu-se mediante soma dos quantitativos de Defensores que realizam atendimentos em penitenciárias e em varas de execução penal, quando informados separadamente. Quanto à população carcerária, consideraram-se os dados trazidos pelos tribunais de contas nesta auditoria:

Tabela 11: Quantitativos de Defensores Públicos em relação à população carcerária nas UFs fiscalizadas

UF	Quantidade de Defensores Públicos atuantes na execução penal	População carcerária	Quantidade de defensores/500 presos
AC	3	5.766	0,26
AM	Não informado	7.845	-
BA	56	13.517	2,07
DF	16	14.969	0,53
MA	52	7.765	3,35
MG	132	67.266	0,98
MS	32	17.998	0,89
MT	Não informado	11.172	-
PA	Não informado	21.359	-
PB	95	11.556	4,11
PI	12	4.037	1,49
PR	28	19.657	0,71
RN	3	7.410	0,20
RO	2	9.772	0,10

RR	3	2.244	0,67
RS	Não informado	33.298	-
SE	29	4.765	3,04
TO	2	3.339	0,30

Fonte: formulários às peças 65-67 e Tabela 1

377. O exame da tabela traz indícios de insuficiência no quantitativo de Defensores Públicos em relação às populações carcerárias dos estados e do DF.

378. A Resolução CNPCP 1/2009, no seu art. 2º, estabelece a razão de três advogados a cada quinhentos detentos como número a ser perseguido no sistema prisional (peça 75).

379. Todavia, há que se ressaltar que em diversos casos a Defensoria Pública não apontou a quantidade exata de Defensores Públicos que desempenham atividades afetas à execução penal, pois haveria Defensores que recebem todo tipo de demanda, especialmente nas comarcas localizadas no interior do estado.

380. Além disso, há os advogados constituídos, os defensores dativos e os serviços de assistência jurídica prestados por advogados vinculados à gestão penitenciária privada.

381. Não obstante isso, a quantidade de Defensores calculada (Tabela 11) para cada grupo de quinhentos presos representa elevado grau de aproximação, uma vez que a maior parte dos réus, após serem presos, acaba precisando da assistência jurídica prestada pelo Estado.

382. Quanto à existência de unidade específica para monitorar e acompanhar a execução penal (núcleos especializados), seis Defensorias declararam não possuir ou não informaram (AC, AM, MG, MT, PA, RS e TO), apesar da expressa determinação legal exposta no art. 16, §3º, da Lei de Execução Penal:

‘Art. 16. As Unidades da Federação deverão ter serviços de assistência jurídica, integral e gratuita, pela Defensoria Pública, dentro e fora dos estabelecimentos penais.

(...)

§3º Fora dos estabelecimentos penais, serão implementados Núcleos Especializados da Defensoria Pública para a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos réus, sentenciados em liberdade, egressos e seus familiares, sem recursos financeiros para constituir advogado.’ (grifos acrescidos)

383. Em consulta aos sítios eletrônicos das Defensorias, com intuito de suprir lacunas de informações verificadas nos formulários apresentados pelos TCs, foi possível constatar que a Defensoria do estado do Acre designa Defensores Públicos como responsáveis pela execução penal ([http://www.defensoria.ac.gov.br/consulta\\_em\\_22/9/2017](http://www.defensoria.ac.gov.br/consulta_em_22/9/2017)) e a do Rio Grande do Sul faz menção à existência de núcleo especializado ([http://www.defensoria.rs.def.br/conteudo/conteudo/20010/prisional, consulta\\_em\\_22/9/2017](http://www.defensoria.rs.def.br/conteudo/conteudo/20010/prisional, consulta_em_22/9/2017)).

384. Deve-se ainda ressaltar a baixa qualidade das informações gerenciais trazidas pelas Defensorias. Apenas nove possuem definição do quantitativo de Defensores Públicos por estabelecimento penal, a saber: estados do Acre, Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

385. Com relação ao quantitativo de pessoas necessitadas que têm direito à defesa, apenas seis Defensorias Públicas apresentaram os números, indicando que a maior parte delas não realiza controle dos indivíduos presos que carecem de apoio jurídico.

386. O controle da demanda de assistência jurídica é essencial para o cumprimento da missão institucional da Defensoria Pública, uma vez que o órgão necessita conhecê-la para alocar seus recursos humanos.

387. Além disso, a Defensoria Pública é a assistência primeira do réu privado de liberdade, já que, na ausência de advogado nomeado, informa-se o fato à Defensoria Pública (Código de Processo Penal, art. 289-A, §4º).

388. Do ponto de vista processual, há também poucos dados gerenciais nas Defensorias, uma vez que apenas sete foram capazes de informar a quantidade de processos por área (civil, criminal, execução criminal, infância e outras).

389. Pelas razões expostas, propõe-se determinar ao MJSP, por intermédio do CNPCP, que fiscalize periodicamente a regularidade da assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública dentro e fora dos estabelecimentos penais e, caso verifique quaisquer irregularidades, tais como número insuficiente de Defensores, inexistência de local apropriado destinado ao atendimento pelo Defensor Público nos estabelecimentos penais ou de núcleos especializados fora deles, represente ao juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo.

### 5.3. Conclusão

390. As Defensorias Públicas não possuem informação de qualidade no que se refere à quantificação do público-alvo a ser atendido no âmbito da Lei de Execução Penal (67% não possuem a informação ou a possuem sem precisão) e ao detalhamento dos processos autuados por ramo (61% não possuem os dados), o que prejudica o dimensionamento e alocação da força de trabalho dos Defensores Públicos com consequências perversas ao cumprimento dos arts. 16, 81-A e 81-B da Lei de Execução Penal.

391. A ausência de informações compromete a tomada de decisões da alta administração dessas instituições, prejudicando o atingimento de resultados e a qualidade do atendimento prestado aos presos e detentos.

392. Há também indicativos de Defensorias Públicas que não dispõem de quantidade suficiente de profissionais atuando na execução penal, sendo que algumas delas sequer instituíram núcleos especializados para monitorar e acompanhar a execução penal.

**6. Em que medida os gestores responsáveis por gerir e implementar políticas públicas voltadas ao sistema prisional conhecem o custo mensal do preso de cada estabelecimento penal de forma a avaliar a gestão do sistema?**

### **6.1. Introdução**

393. Segundo dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen) de dezembro de 2014, havia, àquela época, uma população prisional de 622 mil pessoas para 372 mil vagas existentes, totalizando um déficit de mais de 250 mil vagas em unidades penais em todo o País (taxa de ocupação de 167%).

394. O mesmo relatório apontou que a taxa de aprisionamento no Brasil saiu de 135,35 por 100 mil habitantes, em 2001, para 306,22, em 2014, o que representa um aumento de 126%. Dessa forma, além do déficit de vagas, a taxa de encarceramento cresceu e apresenta tendência de manter o crescimento.

395. A solução para redução do déficit passa, invariavelmente, pela abertura de novas vagas mediante construção, ampliação e reformas de estabelecimentos penais, bem como pela adoção de políticas de alternativas à prisão, como a monitoração eletrônica, que, em muitos casos, são mais adequadas à finalidade penal e, em última instância, podem contribuir para a não reincidência da prática de crimes.

396. É crucial para os gestores públicos conhecer não somente o custo de construção de estabelecimentos penais, mas também o custo corrente para manter uma pessoa encarcerada.

397. O desenvolvimento de metodologia de quantificação dos custos dos estabelecimentos penais – incluindo despesas que estão além do orçamento destinado a obras no sistema carcerário e que frequentemente são negligenciadas – pode ser uma poderosa ferramenta para subsidiar a tomada de decisões no âmbito dos Poderes Executivo (implementação de políticas públicas) e do Judiciário (sopeso pelo encarceramento e adoção de alternativas penais, quando possível e nos estritos limites legais).

398. No entanto, em tempos de orçamentos apertados, há risco de os gestores compararem o custo do preso em seu estado com o custo dos demais estados e, sem a devida análise das razões dessas diferenças, obter conclusões errôneas.

399. Em alguns casos, esse custo será reduzido devido ao encarceramento de pessoas em número superior ao limite que a unidade prisional tem capacidade de suportar, ferindo direitos fundamentais do preso e possibilitando a ocorrência de rebeliões.

400. Ainda que seja essencial identificar o montante total que a Unidade Federativa gasta em suas prisões, também é importante reconhecer que os gestores são responsáveis por garantir que suas prisões sejam seguras, protegidas e humanas – um empreendimento necessariamente caro.

401. O ímpeto de comparar o custo individual dos presos entre as diferentes Unidades da Federação sem esquadriñar seus componentes deve ser evitado, pois os baixos custos unitários podem estar refletindo resultados piores em termos de segurança e de disponibilização de assistências previstas na Lei de Execução Penal (material, saúde, jurídica, educacional, social, religiosa, etc.), direitos que, quando não respeitados, repercutem-se diretamente no comportamento dos presos e nos índices de reiteração criminosa.

402. Segundo a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Sistema Carcerário de 2009, o custo de construção de um estabelecimento penal, em termos absolutos, é normalmente alto, porém corresponde a aproximadamente 10% do custo de manutenção do sistema (obra, funcionários, alimentação, saúde, transportes, água, energia elétrica, etc.) ao longo de trinta anos.

403. O custo mensal de um estabelecimento prisional é, segundo a CPI, um somatório de vários itens, entre os quais: salários dos servidores (agentes, guarda externa, administrativo, do serviço médico, do serviço social, etc.), despesas de custeio (energia elétrica, água, combustíveis, manutenção de equipamentos,

manutenção predial), alimentação, etc. Esse somatório dividido pelo número de presos corresponderia ao custo médio por interno.

404. Entretanto, não havia àquela ocasião uma metodologia única aplicada por todas as UFs na quantificação dos custos por preso, o que dificultava tanto a gestão do sistema prisional quanto a transparência dos gastos públicos.

405. O CNPCP possui, entre outras, a atribuição de promover a avaliação periódica do sistema criminal para a sua adequação às necessidades do País, conforme o art. 61, inciso III, da Lei 7.210/1984 (Lei de Execução Penal).

406. Com o intuito de criar parâmetros visando à padronização das informações disponibilizadas pelas Unidades da Federação, o CNPCP aprovou, por meio da Resolução 6/2012, metodologia de cálculo do custo mensal do preso.

407. De acordo com o art. 5º dessa Resolução, o custo mensal do preso é definido pela resultante do total de despesas apresentado no mês de referência dividido pela população carcerária do mesmo mês.

408. Para o cálculo do valor total das despesas, foram definidos no art. 3ª da Resolução os parâmetros (componentes do custo) a serem adotados, tais como: despesas com pessoal (salários, material de expediente, prestadores de serviços, etc.), alugueis, transportes, água, luz, telefone, manutenção predial e de equipamentos, alimentação e recursos para assistência à saúde do preso.

409. A aferição da população carcerária, para efeito de cálculo, considera o número total de encarcerados, sob custódia de estabelecimentos penais vinculados aos órgãos de administração penitenciária, que se encontra em cumprimento de pena em regime fechado, semiaberto e aberto, submetidos à medida de segurança e presos provisórios, conforme art. 2º da aludida Resolução.

410. O art. 6º da Resolução ainda determina que as Unidades da Federação deverão encaminhar ao Depen planilhas contendo os dados referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional mensalmente até o dia dez de cada mês.

411. Por fim, o art. 7º atribui ao Depen o dever de elaborar tabela específica das despesas referidas de acordo com a natureza e de disponibilizá-la por meio eletrônico às secretarias de estado de administração penitenciária ou órgão equivalente.

412. No que se refere aos custos do sistema prisional, o escopo desta auditoria limitou-se a abordar o custo mensal do preso, assim como definido pela Resolução 6/2012, do CNPCP. Desta forma, não faz parte do escopo deste trabalho a análise de outros custos que, de alguma forma, relacionam-se ao sistema prisional, a exemplo dos custos referentes aos órgãos vinculados à execução penal (art. 61 da Lei 7.210/1984).

413. Nessa linha, envidaram-se esforços no sentido de identificar em que medida os gestores responsáveis por gerir e implementar políticas públicas voltadas ao sistema prisional conhecem o custo mensal do preso de cada estabelecimento penal, de forma a proporcionar a avaliação da gestão do sistema.

414. Para tanto, desenvolveram-se subquestões de auditoria que abordaram diferentes aspectos da metodologia de aferição custos:

- a) existe sistemática formal de aferição do custo mensal do preso por unidade prisional e por regime?
- b) a estrutura de custos utilizada pela secretaria permite aferição do custo por preso de acordo com a Resolução CNPCP 6/2012, incluindo o controle do preso na referida data-base?
- c) há encaminhamento mensal ao Depen das planilhas contendo os dados referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional?
- d) existe avaliação do serviço ofertado pela unidade prisional considerando o custo mensal do preso de cada unidade?

415. Os tribunais de contas enviaram ao TCU respostas apresentadas por dezessete Unidades Federativas, a saber: Acre, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins.

416. O estado do Piauí não respondeu a questão referente ao custo mensal do preso (peça 66, p. 164-169).

## **6.2. Sistemática de aferição do custo mensal do preso por unidade prisional e por regime**

417. Segundo as informações trazidas pelos tribunais de contas, apenas quatro Unidades Federativas (AM, DF, PA e RS) declararam ter confeccionado planilhas de custos mensais, o que representa 24% da amostra fiscalizada, tendo o DF informado não as ter feito no período de setembro/2014 a dezembro/2015.

418. Três tribunais de contas estaduais (MA, MG e PR) informaram que os respectivos jurisdicionados dimensionaram o custo anual em 2015 e 2016.

419. Assim, verificou-se que dez das dezessete unidades respondentes (59%) não elaboraram qualquer tipo de planilha de custo de presos nos últimos três anos.

420. No que tange à existência de normativos locais que determinem a aferição do custo mensal do preso, constatou-se que nenhuma delas editou alguma norma sobre o assunto.

421. Cabe destacar, contudo, que o TCDF e o TCE-MS declararam que os respectivos jurisdicionados observam os procedimentos da Resolução CNPCP 6/2012.

422. Quanto à definição formal de responsabilidades pela aferição do custo, apenas o estado do Maranhão afirmou que existe atribuição formal de responsabilidade ao Subsecretário de Justiça e Administração Penitenciária.

423. Assim, quinze das dezessete UFs fiscalizadas (88%) declararam que não possuem definição formal de responsabilidade pela aferição do custo mensal do preso.

424. Ressalta-se que dos sete estados que declararam aferir os custos, apenas dois informaram validar o cálculo com outras instâncias (MG e PR). No caso do estado de MG, a Secretaria de Planejamento e Gestão e a Secretaria de Fazenda monitoram as despesas da Secretaria de Administração Penitenciária. Já em relação ao estado do Paraná, a Controladoria do estado valida o custo anual do preso.

### **6.3. Adequação da estrutura de custos de presos utilizada pelos estados à Resolução CNPCP 6/2012**

425. Apenas os tribunais de contas do DF e dos estados do MS e de MG declararam que as respectivas unidades federativas utilizam procedimentos de aferição do custo de presos compatíveis com a Resolução CNPCP 6/2012.

426. Cabe registrar que o TCE-PA informou que a planilha de custo enviada pelo estado do Pará não permite avaliar sua aderência à Resolução CNPCP 6/2012, pois registra as informações por grupo de despesas e não discrimina as despesas por indicadores, em desacordo com o que preconiza o art. 3º da Resolução.

427. Com relação ao estágio da execução da despesa utilizado no cálculo dos custos, os tribunais de contas verificaram que apenas sete Unidades Federativas (DF, AC, AM, MA, MG, MS e PA) consideram a despesa liquidada, enquanto o estado do Paraná considera a despesa empenhada e o estado do Rio Grande do Sul tanto a despesa empenhada quanto a liquidada.

428. Os demais estados (BA, MT, PB, RN, RO, RR, SE e TO) não se manifestaram a respeito deste questionamento.

### **6.4. Remessa mensal ao Depen das planilhas referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento penal**

429. Segundo as informações obtidas pelos tribunais de contas, nenhuma Unidade Federativa encaminhou o custo mensal do preso ao Depen nos últimos três anos.

430. Em relação ao Depen, questionou-se o órgão, por meio do Ofício de Requisição 3/2017-TCU/SecexDefesa (peça 28, p. 1), a respeito da elaboração e disponibilização aos estados e ao DF da tabela de que trata o art. 7º da Resolução CNPCP 6/2012.

431. O Depen comunicou não ter elaborado a referida tabela, 'pois os estados nunca forneceram os dados determinados pela portaria [acredita-se que o órgão se referia à Resolução CNPCP 6/2012] em tela desde a sua criação'.

432. Assim, verifica-se que o órgão não atendeu o disposto no art. 7ª da Resolução CNPCP 6/2012, referente à elaboração e à disponibilização de tabela específica de despesas.

433. Desse modo, propõe-se determinar ao MJSP que institua controle periódico da remessa, por parte dos estados e do Distrito Federal, de planilhas contendo dos dados referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional, bem como elabore tabela específica dessas despesas, disponibilizando-as por meio eletrônico às secretarias de estado de administração penitenciária ou órgão equivalente.

### **6.5. Avaliação do serviço ofertado pela unidade prisional considerando o custo mensal do preso**

434. Segundo as informações obtidas pelos tribunais de contas estaduais, nenhuma unidade federativa contrasta o custo do preso com a qualidade dos serviços prestados no ambiente prisional.

### **6.6. Conclusão**

435. O principal efeito gerado pelo desconhecimento dos custos do sistema prisional é a baixa eficiência tanto da administração dos estabelecimentos prisionais quanto das políticas públicas relacionadas ao tema.



436. A ausência de informação precisa e de qualidade dificulta o gerenciamento responsável e austero dos recursos públicos alocados e tem potencial de comprometer os já deficitários orçamentos estaduais e federal.
437. Informações de baixa qualidade afetam a definição de estratégias dos órgãos e o atingimento de resultados. A supressão de despesas relacionadas ao preso ou a sua diluição em outras rubricas, por exemplo, pode levar à subestimação dos custos do preso quando comparados com aqueles absorvidos no contexto da gestão terceirizada ou da cogestão.
438. Por outro lado, a ausência de metodologia, ou mesmo a multiplicidade de parâmetros, pode induzir a um processo de busca de equalização de custos entre diferentes unidades prisionais com reflexos danosos sobre a segurança e sobre os direitos humanos básicos dos detentos.
439. A partir das análises empreendidas nestes autos, é possível afirmar que os gestores desconhecem o custo mensal do preso por estabelecimento penal.
440. De fato, 59% das UFs declararam aos respectivos tribunais de contas que não realizaram o cálculo do custo mensal do preso nos últimos três anos. Além disso, 88% delas declararam não possuir definição formal de responsabilidade para aferi-lo.
441. Apesar dos esforços despendidos pelo CNPCP para estabelecer parâmetros de cálculo do custo mensal do preso, 83% das unidades federativas declararam não os seguir.
442. Por fim, nenhuma unidade federativa encaminhou a planilha de custo mensal do preso ao Depen nos últimos três anos.
443. A situação apresentada demonstra o grau de desconhecimento dos gestores dos sistemas prisionais tanto no âmbito estadual/distrital quanto no federal a respeito dos custos mensais do preso.
444. Em face das deficiências narradas, elaborou-se, em conjunto com os tribunais de contas participantes desta auditoria coordenada, encaminhamento comum às respectivas Unidades Federadas no sentido de que instituassem sistemática para apuração do custo mensal dos presos nos termos da Resolução 6/2012 do CNPCP, bem como que enviem mensalmente planilha de custo ao Depen.
445. Na esfera federal, verificou-se que o Depen não elabora tabelas específicas de despesas dos estados e DF, tampouco exige das Unidades Federativas a remessa mensal das planilhas, fazendo-se necessário que o órgão institua controle periódico das remessas das planilhas e disponibilize as tabelas em meio eletrônico, nos termos da Resolução CNPCP 6/2012.

## **7. Análise dos comentários do Gestor (instrução à peça 97)**

446. O relatório preliminar de auditoria foi enviado (peça 84) à Secretaria Executiva (SE) e ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), bem como ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para que, se desejassem, apresentassem, no prazo de quinze dias, comentários sobre o seu teor.
447. Em resposta, o MJSP encaminhou o Ofício 628/2017/SE-MJ (peça 93), que trouxe, entre seus anexos, as informações nº 314/2017/2017/COSISDEPEN/GABDEPEN/DEPEN e nº 129/2017/COGAB/DIRPP/DEPEN. O Conselho Nacional de Justiça, até o presente momento, não apresentou comentários.
448. Os comentários do gestor do MJSP trataram das propostas de encaminhamento a.2.1, a.2.3, a.2.4, a.2.6, a.2.7, b.2.1, b.2.2, b.2.5 e b.3 do relatório preliminar de auditoria, além de expor diversas outras observações relativas ao objeto fiscalizado. Não houve contestação de nenhum dado ou informação apresentado no relatório preliminar, tampouco dos encaminhamentos sugeridos.
449. As abordagens e considerações apresentadas pelos gestores alinham-se às propostas de encaminhamento formuladas pela SecexDefesa e reforçam a necessidade de acolhimento, em sua inteireza, pelo colegiado do Tribunal de Contas da União, convertendo-as em acórdão.
450. Vale registrar que, ante a superveniência da conversão da MP 781 na Lei 13.500, de 26/10/2017, não constou deste relatório final a proposta b.1 do relatório preliminar, dirigida ao Congresso Nacional. Também foi preciso adequar os capítulos que analisaram a transferência fundo a fundo.

## **8. Conclusão**

451. No início deste ano, conforme largamente noticiado na imprensa, ocorreram rebeliões em diversos presídios brasileiros, requerendo-se atuações emergenciais do Poder Público.
452. No âmbito das Unidades da Federação, as medidas emergenciais destinadas a sufocar as rebeliões mostraram-se efetivas, não obstante ter havido algumas falhas, das quais vale mencionar as mais recorrentes: a) concentração das ações emergenciais no Poder Executivo; b) realização intempestiva de investimentos (que seriam de fácil execução em momento pretérito às rebeliões); c) ações de inteligência e de

gerenciamento de risco inexistentes e/ou incipientes; e d) ausência de compartilhamento de informações entre as agências e de normativos que abranjam medidas emergenciais.

453. Na esfera federal, as principais ações elencadas (instituição de força-tarefa de intervenção penitenciária, visitas técnicas *in loco* com equipe multidisciplinar, intensificação de ações de inteligência, esforços para o funcionamento do Sisdepen, aumento de transferências de presos para o Sistema Penitenciário Federal e mobilização da Força Nacional de Segurança Pública e das Forças Armadas) mostraram-se alinhadas com as necessidades imediatas dos estados naquele momento de maior tensão.

454. As recentes transferências obrigatórias (fundo a fundo) de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (instituídas pela MP 755/2016, sucedida pela MP 781/2017, que, por sua vez, foi convertida na Lei 13.500/2017), embora não se caracterizem medidas emergenciais propriamente ditas, foram tratadas nesta fiscalização em razão da materialidade (R\$ 1,119 bilhão descentralizados somente no primeiro repasse) e do potencial para promover mudanças a médio e longo prazos no sistema penitenciário.

455. É necessário garantir que esses recursos sejam repassados de modo planejado e prudente, de modo a coibir o uso irregular e ineficaz do dinheiro público. Por isso, esta primeira etapa da auditoria também procurou identificar riscos associados a esses repasses.

456. A partir da MP 781/2017, as transferências passaram a ser partilhadas conforme as regras dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, que têm como parâmetros o tamanho da população e a renda per capita.

457. A sistemática não se mostrou apropriada ao Funpen, por serem fundos de naturezas e objetivos distintos. Por isso, no relatório preliminar foi explicada a necessidade de se pensar em critérios de rateio diretamente relacionados à população carcerária e ao déficit de vagas prisional. No entanto, a metodologia que vigorava à época do mencionado relatório foi alterada pela lei de conversão da MP 781/2017.

458. Em relação aos 90% dos recursos reservados aos estados, a Lei 13.500/2017 estabeleceu três critérios de partilha: regras do Fundo de Participação dos Estados (30%), distribuição proporcional à população carcerária (30%) e distribuição igualitária (30%). Para os municípios, cuja quota é 10%, a lei vinculou a destinação de recursos à existência de estabelecimento penal na localidade, distribuídos de forma igualitária.

459. A MP 781/2017 derogou dispositivo que conferia expressamente competência ao Poder Executivo Federal para estabelecer critérios e parâmetros adicionais para os repasses de recursos do Funpen. Essa supressão foi mantida pela Lei 13.500/2017, não obstante a importância dessa atribuição para o exercício, por parte do Depen, da função de órgão executor da Política Penitenciária Nacional.

460. Os primeiros repasses obrigatórios destinados à criação de vagas prisionais não observaram parâmetros e critérios relativos à razoabilidade e à economicidade dos custos das obras propostas, havendo, aparentemente, grandes discrepâncias no custo das vagas entre as diferentes Unidades da Federação.

461. As normas também não são claras ao dispor da devolução, pelas Unidades da Federação, de valores do Fundo Penitenciário Nacional não utilizados (saldo remanescente), que necessariamente deverão conter aqueles aplicados em desacordo com os termos de adesão e com os planos de aplicação preestabelecidos.

462. Falta transparência e planejamento no processo de aplicação desses recursos, bem como sistema informatizado que auxilie o controle e o acompanhamento dos repasses. Ouvidos o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a Secretaria do Tesouro Nacional, colheu-se sugestão no sentido de adaptar o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) às necessidades do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

463. Há também riscos respeitantes à estrutura administrativa do Depen. A situação do órgão, que já era crítica, ainda tende a apresentar piora com a nova sistemática de repasses caso medidas não sejam tomadas de imediato, como o aumento do quadro de pessoal por meio de realização de concursos públicos e/ou, ante as restrições orçamentárias do Estado, a adoção de ferramentas e processos de trabalho que estimulem o aumento da produtividade dos servidores ou, ainda, a reorganização da força de trabalho do MJSP, considerada a totalidade de sua estrutura.

464. A ação é necessária porque a nova sistemática de transferência fundo a fundo não veio em substituição aos instrumentos até então utilizados nas descentralizações de recursos (convênios, contratos de repasse e congêneres). Isto é, as transferências fundo a fundo e demais outros termos firmados pelo órgão irão coexistir, ocasionando inevitável aumento da carga de trabalho dos servidores do Depen.

465. Ademais, houve súbita elevação do volume de recursos transacionado pelo Depen, fruto de decisão judicial que ordenou o não contingenciamento dos valores do Funpen.

466. Todos os tribunais de contas participantes desta auditoria apontaram déficit de vagas nas UFs fiscalizadas (que totalizaram 113.283 vagas; déficit total nacional: 248.851 vagas), fato que, por si só, precariza as condições de cumprimento de pena e o controle do Estado sobre os indivíduos encarcerados.

467. Apesar de não ser possível estabelecer invariavelmente relação causal entre a superlotação carcerária e a ocorrência de rebeliões, observa-se que o excesso populacional nas unidades prisionais prejudica a atuação do Estado na garantia da ordem e da segurança dos indivíduos encarcerados, bem como favorece a atuação de facções criminosas dentro desses estabelecimentos, com reflexos diretos sobre a população em geral.

468. A construção ou ampliação de unidades prisionais já existentes foi apontada pelos tribunais de contas como ação comum em andamento para solucionar o problema, tendo-se observado ainda algumas iniciativas pontuais com o mesmo objetivo (mutirões do Poder Judiciário e Defensorias Públicas para análise de concessão de progressão de regime, transferências de presos entre unidades, etc.).

469. No que concerne ao Sisdepen, detectaram-se atrasos e entraves no processo de desenvolvimento do sistema. Os óbices incluem, entre outros: baixo nível de cooperação entre o Depen e o Conselho Nacional de Justiça (demonstrada pela ausência de elementos que indiquem consonância entre as iniciativas de ambos os órgãos); inadequação da infraestrutura tecnológica disponível em algumas Unidades da Federação para utilização do sistema; e inexistência de instância de governança do Sisdepen em nível estadual.

470. Segundo reportado pelos tribunais de contas, há indicativos de falhas na fiscalização exercida pelo Ministério Público sobre a regularidade formal das guias de recolhimento e internamento, bem como desconformidades no processo de classificação dos condenados e de elaboração de programa individualizador da pena privativa de liberdade.

471. Ambas as questões poderão ser resolvidas ou mitigadas a partir de prerrogativas oferecidas pela própria Lei de Execução Penal, que confere ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária a incumbência de representar ao juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo em caso de violação das normas referentes à execução penal.

472. A maior parte das Defensorias Públicas das Unidades da Federação fiscalizadas não possui informação de qualidade no que se refere à quantificação do seu público-alvo (67%), tampouco dispõe de informação quanto ao detalhamento dos processos lavrados por área de atuação (61%), o que prejudica o dimensionamento e a alocação da força de trabalho de seus profissionais, com consequências perversas ao cumprimento de atribuições legais.

473. Ademais, há elementos que sugerem que muitas organizações carecem de número suficiente de Defensores atuando na execução penal, conforme Tabela 11, sendo que algumas delas sequer instituíram núcleos especializados para a prestação de assistência jurídica fora dos estabelecimentos penais (seis Defensorias declararam não possuir ou não informaram).

474. De modo geral, os gestores das Unidades da Federação e, consequentemente, do Depen, desconhecem o custo mensal do preso por estabelecimento penal, descumprindo-se diretrizes estabelecidas pelo CNPCP.

475. Por fim, é relevante registrar que se encontra em desenvolvimento nos autos do TC 026.096/2017-0 a segunda etapa desta auditoria, no curso do qual vários aspectos tratados ou tangenciados nestes autos serão aprofundados, a saber:

(i) dificuldades nas relações entre os atores governamentais, uma vez que a solução para o problema do déficit de vagas não advirá da atuação isolada do Poder Executivo, já que a capacidade orçamentária do Estado é limitada e o déficit não se resolverá com a criação de vagas, devendo-se também falar do modo de entrada, de permanência, de progressão de regime e de saída do indivíduo no sistema prisional, etapas que dependem da atuação conciliada de todos os atores governamentais envolvidos na temática;

(ii) deficiências estruturais das unidades prisionais estaduais e do DF, decorrentes da baixa capacidade de realizar investimentos, fazendo com que os recursos federais se tornem o principal vetor de mudanças no sistema prisional a médio e longo prazos, sendo, portanto, essencial garantir a boa e regular aplicação do recurso; e

(iii) dificuldades na implantação de sistemas de monitoração eletrônica, pois o tema foi objeto de esforço do Governo Federal desde 2011 e até o presente momento não se encontra amplamente em uso, por questões de gestão, de orçamento, de normatização e de relação entre os Poderes Judiciário e Executivo.

## **9. Propostas de encaminhamento**

476. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) DETERMINAR, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

a.1) ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, em razão da atribuição do Departamento Penitenciário Nacional de acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o Território Nacional, que:

a.1.1) fiscalize periodicamente a regularidade da assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública dentro e fora dos estabelecimentos penais e, caso verifique quaisquer irregularidades, tais como número insuficiente de Defensores, inexistência de local apropriado destinado ao atendimento prestado pelo Defensor Público nos estabelecimentos penais ou de núcleos especializados fora deles, represente, por meio do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, ao juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo;

477. a.1.2) represente, por meio do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, ao juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo sempre que identificada violação das normas de execução penal, inclusive quando constatar deficiências na fiscalização da regularidade formal das guias de recolhimento e internamento por parte do Ministério Público (art. 68, inciso I, da Lei 7.210/1984) e ausência de instituição e de operação da Comissão Técnica de Classificação (art. 6º da Lei 7.210/1984);

a.2) ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Secretaria Executiva e do Departamento Penitenciário Nacional, que:

a.2.1) ressalvadas as hipóteses individualmente documentadas e expressamente justificadas e autorizadas por autoridade superior, limite o repasse de recursos do Fundo Penitenciário Nacional aos entes federados que alimentem ou forneçam seus dados ao Sistema Nacional de Informações Penitenciárias (Sisdepen), conforme art. 3º, §4º, da Lei Complementar 79/1994;

a.2.2) institua controle periódico da remessa, por parte dos estados e do Distrito Federal, de planilhas contendo dados referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional, nos termos do art. 6º da Resolução CNPCP 6/2012, bem como elabore tabela específica dessas despesas, disponibilizando-as por meio eletrônico às secretarias de estado de administração penitenciária ou órgão equivalente, na forma do art. 7º da referida resolução;

a.2.3) conforme cada caso e grau de desprovimento, realize estudos conjuntos com os estados, Distrito Federal e municípios com o objetivo de encontrar solução para assegurar o acesso à *internet* pelas unidades prisionais, de sorte que a alimentação do Sisdepen e o acompanhamento da execução penal ocorram no nível de abrangência e capilaridade previstos na Lei 12.714/2012;

a.2.4) elabore e encaminhe ao Tribunal de Contas da União, no prazo de sessenta dias, conforme modelo presente no Anexo I-C do documento Padrões de Monitoramento do Tribunal de Contas da União, plano de ação contendo ações a serem implementadas, etapas, responsáveis, atividades, data de início e fim e produtos necessários à completa implantação do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias (Sisdepen), incluindo, em especial, providências destinadas a viabilizar a interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal (art. 5º, *caput*, da Lei 12.714/2012);

a.2.5) relativamente ao plano de ação referido no item anterior, envie semestralmente ao Tribunal de Contas da União informações sobre o alcance de cada ação ou motivos para o não alcance, detalhando, em cada remessa de informações, os fatores e/ou atores que as estão dificultando;

a.2.6) estabeleça critérios de aceitabilidade do custo das vagas prisionais criadas com recursos do Fundo Penitenciário Nacional, levando em conta, para esse fim, todos os parâmetros considerados relevantes, como tipo de regime, tipo de obra (conclusão de obra, nova obra ou ampliação de unidade), localização do empreendimento, entre outros;

a.2.7) disponibilize na página do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na seção reservada ao Fundo Penitenciário Nacional, informações sobre cada repasse de recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, de modo a promover a transparência e o controle social sobre a aplicação desses recursos, podendo, inclusive, ofertar *links* para acesso direto aos respectivos processos administrativos eletrônicos;

a.3) ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e ao Conselho Nacional de Justiça que deem efetividade à parceria estabelecida por meio do acordo de cooperação firmado em 2016, com vistas a viabilizar o pleno funcionamento do sistema preconizado pela Lei 12.714/2012, informando ao Tribunal de Contas da União, em documento único e subscrito por ambos os partícipes, os resultados alcançados no prazo de 120 e 240 dias, a contar da data de ciência deste acórdão;

b) RECOMENDAR, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

b.1) ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria Executiva e do Departamento Penitenciário Nacional, que:

b.1.1) acompanhe a implantação dos sistemas informatizados da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança pelos estados e pelo Distrito Federal, proporcionando-os os meios necessários para viabilizar a interoperabilidade entre as bases de dados e informações dos sistemas próprios e do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias (Sisdepen), conforme art. 5º, *caput*, da Lei 12.714/2012;

b.1.2) avalie a possibilidade de participação do Departamento Penitenciário Nacional nos comitês dos estados e do Distrito Federal eventualmente instituídos com o propósito de viabilizar a interoperabilidade de sistemas mencionada no item anterior;

b.1.3) fomente a padronização de procedimentos e normas relativas ao sistema penitenciário, avaliando a possibilidade de elaborar modelo nacional de gerenciamento de risco de rebeliões e normas de segurança penitenciária e de inteligência;

b.1.4) com o objetivo de mitigar riscos no processo de execução de recursos do Fundo Penitenciário Nacional, bem como proporcionar a previsão de receita e fixação de despesas na lei orçamentária anual dos estados, Distrito Federal e municípios, informe anualmente, em tempo hábil, o valor efetivo ou estimado a que cada ente fará jus no exercício seguinte, bem como estabeleça prazo máximo para encaminhamento do plano de aplicação pelos beneficiários, que deverá anteceder a data do repasse financeiro em pelo menos 120 dias, de forma que o Depen disponha de prazo suficiente para avaliá-lo;

b.1.5) em face do aumento substancial da carga de trabalho verificada no Departamento Penitenciário Nacional, derivada da transferência fundo a fundo de recursos do Fundo Penitenciário Nacional, avalie a possibilidade de redistribuir a força de trabalho das diversas subunidades do Ministério da Justiça e Segurança Pública, bem como, considerando a totalidade de sua estrutura administrativa, promova e apresente ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 120 dias, decisões, ferramentas e processos de trabalho capazes de aumentar a produtividade e/ou número de servidores, a exemplo de efetivo controle de assiduidade e pontualidade, maior vigilância sobre as ausências, mesmo as justificadas, estipulação de metas e avaliação de desempenho, retorno de servidores cedidos, entre outros;

b.2) ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que, considerando a carência de recursos humanos na Administração Pública e o grande volume de recursos fiscalizados pelo Departamento Penitenciário Nacional, bem como a manifestação favorável da Secretaria do Tesouro Nacional e do próprio Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, avaliem a possibilidade de desenvolver funcionalidades no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) para apoiar a execução, o controle e a fiscalização dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional transferidos na modalidade fundo a fundo;

c) INFORMAR ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e aos demais atores interessados que os recursos do Fundo Penitenciário Nacional, qualquer que seja a modalidade de transferência (voluntária ou obrigatória) constituem recursos federais, estando sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas da União;

d) ALERTAR a Secretaria Executiva e o Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública que o valor dos recursos transferidos na modalidade fundo a fundo não utilizados pelas Unidades da Federação (art. 3º-A, §4º, da LC 79/1994) constitui-se, para fins de devolução, no somatório dos valores efetivamente não aplicados com os aplicados em desconformidade com os planos de aplicação e os termos de adesão (art. 3º-A, §3º, inciso III, da LC 79/1994);

e) DETERMINAR à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública que:

e.1) em relação ao Contrato 24/2013 - Processo 08008.001171/2013-11, avalie a regularidade da contratação, os motivos determinantes da inexecução contratual e os demais elementos que embasaram o Inquérito Civil 1.16.000.000846/2017-81 e, caso encontre irregularidades, represente ao Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno desta Corte;

e.2) programe o monitoramento da implementação das determinações e recomendações ora formuladas;

f) dar CIÊNCIA da deliberação que será proferida às seguintes autoridades ou órgãos, esclarecendo-lhes que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo o relatório e voto, pode ser consultado no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos):

f.1) aos Presidentes do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;



- f.2) ao Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República;
- f.3) aos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e da Transparência e Controladoria-Geral da União;
- f.4) à Presidente do Conselho Nacional de Justiça;
- f.5) à Agência Brasileira de Inteligência;
- f.6) à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- f.7) ao Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- f.8) à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- f.9) ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;
- f.10) ao Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas;
- f.11) ao Conselho Nacional do Ministério Público;
- f.12) à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil;
- f.13) ao Instituto Rui Barbosa;
- f.14) aos Tribunais de Contas do Distrito Federal e dos estados e municípios;
- f.15) à Defensoria Pública da União; e
- f.16) à Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado do Tribunal de Contas da União.”

É o relatório.

## VOTO

Submeto à apreciação deste Plenário auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública - SecexDefesa deste Tribunal, em conjunto com tribunais de contas municipais e estaduais, sobre o sistema prisional.

2. Referido trabalho é resultado da proposta que trouxe a este Colegiado em comunicação que fiz em 25/1/2017, na qual externei minha preocupação com as rebeliões em diversos presídios brasileiros ocorridas no final do ano passado e no início deste ano, com a degradação do sistema prisional, o aumento da insegurança e com a violação de direitos humanos.

3. A Fiscalização contou com a adesão de 22 tribunais de contas, a saber: Tribunal de Contas do Distrito Federal, Tribunal de Contas dos Municípios do estado do Pará e da Bahia e Tribunais de Contas dos estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins.

4. Vale destacar também o apoio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas (CNPGC) e do Instituto Rui Barbosa (IRB).

5. Inicialmente, a fim de demonstrar a importância dessa atuação do sistema de controle externo em todo o território nacional, não poderia deixar de relembrar alguns acontecimentos que marcaram a crise no sistema penitenciário no final do ano passado:

- em Manaus/AM, rebelião ocorrida no Presídio Anísio Jobim ocasionou a morte de mais de sessenta presos;
- na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo, situada em Boavista/RR, mais de trinta detentos morreram;
- na Penitenciária Estadual de Alcaçuz, em Nísia Floresta/RN, contabilizaram-se vinte e seis mortos.

6. As referidas tragédias, como se sabe, não foram situações isoladas. Segundo levantamento desta auditoria, das dezoito unidades da Federação fiscalizadas onze (61%) declararam ter enfrentado algum tipo de rebelião em unidades prisionais no período de outubro de 2016 a maio de 2017.

7. A gravidade do cenário já havia sido alertada pelo Supremo Tribunal Federal. Em 2015, ao tratar da ADPF 347-DF, o STF classificou a situação do sistema prisional brasileiro como “estado de coisas inconstitucional”, por ferir direitos fundamentais e acarretar aumento da violência entre presos e contra a própria sociedade.

8. Com efeito, a gestão do sistema prisional nacional é um grande desafio para a Administração Pública, porque requer muita coordenação de atores pertencentes aos Poderes Executivo e Judiciário da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

9. Nesse contexto, no exercício de suas competências, também devem atuar o Tribunal de Contas da União e as demais cortes de contas dos estados e dos municípios na solução de uma complexa situação, que exige interdisciplinaridade e múltipla coordenação institucional entre as várias esferas de governo.

10. Esta fiscalização desvelou cenário crítico de enormes deficiências em sistemas informacionais e no acompanhamento e execução de penas, bem como riscos na nova modalidade de transferências obrigatórias (fundo a fundo) dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional - Funpen, além de constatar que pouco se sabe sobre o custo financeiro do preso para o Estado.

11. Diante dessas falhas, não é demais indagar como ficam a dignidade da pessoa humana frente ao sistema prisional e a atuação do Estado na garantia da ordem e da segurança dos indivíduos encarcerados.

12. Os trabalhos de auditoria foram divididos em quatro etapas, a fim de que quatro produtos bem demarcados fossem apresentados ao final, como apresentado pela figura a seguir:



Figura 1 – Produtos da auditoria coordenada no sistema prisional (fonte: Relatório de auditoria, p. 13, adaptado)

13. Destaco alguns aspectos abordados no relatório que antecedeu este voto que evidenciam oportunidades de aprimoramento do sistema prisional pela União, a qual possui papel relevante na articulação, na coordenação, no monitoramento e na avaliação da política de segurança pública.

## II

14. Conforme estudo do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, o Sistema de Justiça Criminal brasileiro - SJC é composto pelos subsistemas policial, de justiça criminal (referente ao processo criminal e de sentenciamento do indivíduo) e de execução penal.

15. Nas esferas federal e estadual, os poderes Executivo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública operam no SJC por meio de: (i) atividade de policiamento e de inquérito policial (Poder Executivo, por meio da Polícia Militar, da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Civil, da Polícia Federal e da Força Nacional de Segurança Pública); (ii) acusação formal, por meio da denúncia e, posteriormente, fiscalização da execução da pena e da medida de segurança (Ministério Público); (iii) assistência jurídica aos cidadãos hipossuficientes (Defensoria Pública); (iv) julgamento do crime e acompanhamento da execução penal (Poder Judiciário); e (v) custódia de indivíduos privados de liberdade (Poder Executivo, por meio da administração penitenciária).

16. Majoritariamente, a execução penal é encargo das unidades federativas, pois a maior parte dos indivíduos é processada, julgada e custodiada pelas autoridades locais.

17. A Lei 7.210/1984 – Lei de Execução Penal (LEP) – dispõe sobre organização e atribuições de diversos órgãos correlatos ao tema, direitos e deveres de apenados e critérios para cumprimento de pena.

18. Conforme a LEP, as unidades de execução penal no âmbito estadual são: Conselho Penitenciário, Departamentos Penitenciários, Juízo da Execução, Ministério Público, Patronato, Conselho da Comunidade e Defensoria Pública.

19. As instituições análogas na esfera federal são Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Depen/MJSP), órgãos da Justiça Federal, Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública da União (DPU).

## III

20. No contexto das numerosas rebeliões ocorridas em unidades prisionais no período de outubro de 2016 a maio de 2017, tem-se que a maior parte se deu em unidades prisionais com déficit de vagas: dezoito unidades com superlotação carcerária das vinte e três unidades prisionais que tiveram registro de rebeliões (78% dos casos).

21. Para conter ou preveni-las, dezesseis unidades fiscalizadas informaram a implementação das seguintes ações:

- “a) medidas relativas à segurança das unidades (instalação de trancas, câmeras, iluminação, etc., adotadas em treze UFs);
- b) medidas de contingência voltadas para redução da lotação das unidades (mutirões para analisar progressão de regime ou transferência de presos, adotadas em nove UFs);
- c) procedimentais (medidas administrativas em geral: separação de presos, contratação de funcionários, banhos de sol, etc., adotadas em oito UFs);
- d) ações repressivas (ações repressivas da polícia militar, de agentes penitenciários, da Força Nacional de Segurança Pública ou do Exército, adotadas em oito UFs); e
- e) intensificação de ações de inteligência (adotada em seis UFs).”

22. Medida relevante, no nível federal, diz respeito aos repasses de recursos do Fundo Penitenciário Nacional - Funpen, autorizados pela Medida Provisória 755/2016 na modalidade fundo a fundo, que, segundo informado pelo Depen/MJSP, apenas na primeira transferência, destinou a 25 unidades federativas R\$ 44.784.444,44, a serem empregados em ações de construção (R\$ 31.944.444,14) e de aparelhamento de unidades prisionais (R\$ 12.840.000,00).

23. Outras medidas emergenciais adotadas pela União foram: (i) força-tarefa de intervenção penitenciária para controlar distúrbios episódicos nos estabelecimentos penais do País; (ii) visitas técnicas **in loco**, com equipe multidisciplinar, para realizar diagnóstico da situação carcerária e elaborar plano de ação para apoio aos estados; (iii) intensificação de ações de inteligência penitenciária; (iv) esforços na implementação das etapas iniciais do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias - Sisdepen; e (v) maior volume de transferências de presos para o sistema penitenciário federal.

24. Adicionalmente, em decorrência de decreto presidencial de 17/1/2017 que autorizou o emprego das Forças Armadas no sistema penitenciário nacional pelo período de doze meses, o Exército realizou operações em unidades prisionais nos estados de Rondônia, Acre, Mato Grosso do Sul, Amazonas, Roraima e Rio Grande do Norte.

25. A equipe de fiscalização entendeu que as medidas emergenciais adotadas atenderam às necessidades imediatas das unidades federativas e que foi eficaz o esforço empreendido pelo poder público no momento de crise.

26. Entretanto, merecem destaques os riscos e oportunidades de melhorias da nova sistemática de repasse de verbas do Funpen, instituída pelas MP 755/2016, revogada, e 781/2017, convertida na Lei 13.500/2017, cujo art. 3º-A determinou que:

“Art. 3º-A A União deverá repassar aos fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a título de transferência obrigatória e independentemente de convênio ou instrumento congênere, os seguintes percentuais da dotação orçamentária do Funpen:

- I - até 31 de dezembro de 2017, até 75% (setenta e cinco por cento);
- II - no exercício de 2018, até 45% (quarenta e cinco por cento);
- III - no exercício de 2019, até 25% (vinte e cinco por cento); e
- IV - nos exercícios subsequentes, 40% (quarenta por cento).

§1º Os percentuais a que se referem os incisos I, II, III e IV do *caput* deste artigo serão auferidos excluindo as despesas de custeio e de investimento do Depen.”

27. Nesses termos, o repasse do Funpen aos fundos estaduais e do Distrito Federal realizado em 2016 correspondeu a R\$ 1,119 bilhão, distribuído equitativamente em quotas de R\$ 44.784.444,44 e destinado à criação de vagas, com construção de estabelecimento prisional de regime fechado e aparelhamento das unidades prisionais. Estes objetivos constaram de termos de adesão assinados pelas unidades da federação - UFs.

28. No que se refere à construção de estabelecimentos penais, destacou-se que o montante de R\$ 31.944.444,44 foi distribuído, indistintamente, a todos os beneficiários. Não foi, portanto, sequer

ponderado que o déficit de vagas era diferente em cada unidade da federação.

29. Essa distribuição uniforme para construção de estabelecimentos penais implicaria, ao compararmos o quantitativo de vagas a serem criadas, variação do custo por vaga de até 70% (tabela 3, item 101, do relatório que antecedeu este voto). Tal fato revela a inexistência de critérios para aceitação de custo de vaga e gera risco de aplicação de recursos federais em obras superfaturadas.

30. Nesse sentido, cabe determinar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP que estabeleça critérios de aceitabilidade do custo das vagas prisionais criadas com recursos do Funpen que leve em conta parâmetros tais como tipo de regime, tipo de obra (conclusão de obra, nova obra ou ampliação de unidade) e localização do empreendimento, entre outros.

31. Ainda sobre os repasses do Funpen, outro aspecto relevante diz respeito à própria rotina de transferência, ou à sua falta, no caso em exame.

32. Os repasses do Funpen, invariavelmente, destinam-se a despesas de investimento, que, naturalmente, exigem maior tempo de planejamento. Além disso, conforme o art. 3º-A, § 4º, da LC 79/1994, a utilização é restrita à duração do exercício, sob pena de devolução do saldo remanescente à União. A mesma lei exige que a União repasse anualmente aos fundos estaduais, do DF e dos municípios, a título de transferência obrigatória, independentemente de convênio ou instrumentos congêneres, percentuais da dotação orçamentária do Funpen. Não há, contudo, indicação normativa expressa sobre a data de repasse.

33. Assim, em linha com a proposta da unidade técnica, com o objetivo de promover o mínimo de planejamento para aplicação desses recursos, deve-se recomendar ao MJSP que informe anualmente, em tempo hábil, o valor efetivo ou estimado a que cada ente fará jus no exercício seguinte, bem como que estabeleça prazo máximo para encaminhamento do plano de aplicação pelos beneficiários, que deverá anteceder a data do repasse financeiro em pelo menos 120 dias, para que o Depen disponha de prazo suficiente para avaliá-lo.

34. No que se refere ao acompanhamento das transferências fundo a fundo, e considerando que no curso da fiscalização o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a Secretaria do Tesouro Nacional se manifestaram favoravelmente à utilização do Siconv para tal fim, também caberá recomendação ao MJSP para que avalie a possibilidade de desenvolver funcionalidades naquele sistema com esse objetivo.

35. Importante ação para promover transparência e controle social sobre os recursos do Funpen é a disponibilização, na página eletrônica do MJSP, na seção reservada ao Fundo Penitenciário Nacional, de informações sobre cada repasse aos estados, Distrito Federal e municípios, inclusive com oferta de links para acesso direto aos processos administrativos eletrônicos.

36. Outro risco verificado na fiscalização é a insuficiência da estrutura administrativa do Depen para desempenhar sua missão de órgão executivo da política penitenciária nacional.

37. Em processos de contas anuais do Depen, a SecexDefesa constatou deficiências que culminaram em acúmulo de prestações de contas de convênios com prazo para análise vencido, bem como elevado estoque de tomadas de contas especiais sem análise conclusiva, as quais já foram objeto de deliberação deste Tribunal (acórdão 8.923/2015-2ª Câmara, relator o Ministro Marcos Bemquerer).

38. Com a nova sistemática de transferência fundo a fundo, o volume transacionado pelo Depen passou de R\$ 50,7 milhões em 2015 para R\$ 1,217 bilhão em 2016 (informações do portal do orçamento federal - Siop, consulta em 5/9/2017).

39. Nesse aspecto, em detrimento da recomendação alvitrada pela equipe técnica, julgo que a ciência desta deliberação é suficiente para indicar ao MJSP a necessidade de adotar medidas a serem pelo Ministério definidas para cuidar de forma eficiente da nova atividade lhe atribuída.

#### IV

40. A segunda questão de auditoria teve por objetivo específico avaliar os controles relacionados ao acompanhamento da execução das penas, à luz das regras postas pela Lei 12.714/2012,



que dispõe sobre o sistema de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança.

41. A referida lei exigiu que, a partir de 17/09/2013, fossem mantidos e atualizados os dados e informações da execução da pena, de prisão cautelar e de medida de segurança em sistema informatizado de acompanhamento da execução penal.

42. As informações e dados mínimos que devem constar do sistema informatizado estão definidos no art. 2º, e do art. 3º consta a especificação “dos agentes responsáveis pelo lançamento desses registros, quais sejam: autoridade policial, magistrado que proferir a decisão ou acórdão, diretor do estabelecimento prisional e, no caso de medida de segurança, o diretor da unidade de internação. Essas informações devem ser acompanhadas pelo magistrado, pelo representante do Ministério Público e pelo Defensor, bem como ser disponibilizadas à pessoa presa ou custodiada”.

43. O sistema deverá permitir o cadastramento do defensor público, dos representantes dos conselhos penitenciários estaduais e do Distrito Federal e dos conselhos da comunidade para acesso aos dados e informações. E o art. 4º da referida lei prevê ferramentas para acompanhamento da execução penal que permitam: (i) informar as datas estipuladas para conclusão de inquérito, oferecimento de denúncia, obtenção de progressão de regime, concessão de livramento condicional, realização de exame de cessação de periculosidade e enquadramento nas hipóteses de indulto ou de comutação de pena; (ii) calcular remissão de pena; e (iii) identificar a existência de outros processos em que tenha sido determinada prisão do réu ou acusado.

44. A competência para instituir esse sistema nacional é do MJSP, por meio do Depen, que deve prover a interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal.

45. Em 2013, o MJSP celebrou o Contrato 24/2013 (Processo 08008.001171/2013-11), destinado ao desenvolvimento do referido sistema, após o Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro mapear todos os processos previstos em lei. Entretanto, o produto contratado não foi homologado pelo Depen por apresentar inúmeros erros, e os valores pagos por esse serviço e aqueles referentes a entregas não aceitas de outras unidades estão sendo cobrados judicialmente no curso do Inquérito Civil 1.16.000.000846/2017-81.

46. Em 2015, o Serpro assumiu o desenvolvimento do Sisdepen, que passou a ser denominado Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional, por meio de aditivos ao contrato 45/2013, que se destinava a implantar o Sistema Nacional de Informação de Segurança Pública, Prisional e sobre Drogas (Sinesp), instituído pela Lei 12.681/2012.

47. Segundo o Depen, “o Sinesp tem como escopo a integração com o sistema prisional Sisdepen, conforme estabelecido no art. 1º, inciso II, e no art. 6º, inciso V, ambos da Lei 12.681/2012, para facilitar o fluxo de dados, possibilitar trabalho coordenado e padronizado e interoperar com as informações arrecadadas pelo Sisdepen”.

48. Está previsto o desenvolvimento de 5 módulos para o Sisdepen: (i) dados sobre estabelecimentos prisionais; (ii) informações pessoais sobre os custodiados; (iii) informações processuais relativas ao processo criminal do preso; (iv) gestão prisional; e (v) inteligência.

49. Os módulos 1 e 2 estão em fase de inserção de informações e habilitação para interoperar com os estados. Os módulos 4 e 5 ainda não foram desenvolvidos. E, quanto ao módulo 3, o MJSP e o Conselho Nacional de Justiça - CNJ celebraram acordo de cooperação técnica, em 26/4/2016, no sentido de “estabelecer parceria para promover a interoperabilidade (remessa de dados entre sistemas) entre o Sisdepen e o Sistema Eletrônico de Execução Unificada (SEEU), bem como promover intercâmbio de informações necessárias ao funcionamento dos sistemas em cumprimento aos termos da Lei 12.714/2012”.

50. Conforme relatado pelo Depen, a parceria não foi efetivada, e o desenvolvimento do módulo 3 está suspenso, aguardando tratativas com o CNJ. Por sua vez, o levantamento de informações dos tribunais de contas apurou que “o sistema já estaria implantado em alguns estados (MG, PI, PR e RR) e, em outros, em estágio de tratativas ou testes (BA, PA, RN e RO)”.

51. Dada a importância estratégica do desenvolvimento do sistema imposto pela Lei 12.714/2012, é oportuna a sugestão da SecexDefesa de formulação de determinação ao MJSP e CNJ para que adotem as medidas necessárias à efetiva implementação do módulo 3 do Sisdepen, consoante acordo de cooperação técnica firmado entre aqueles órgãos, e informem a este Tribunal os resultados alcançados, em documento único, subscrito por ambos os partícipes, nos prazos de 120 e de 240 dias.
52. Quanto ao desenvolvimento dos demais módulos do Sisdepen, cabe determinação ao MJSP para que encaminhe ao TCU, no prazo de sessenta dias, plano de ação com medidas, etapas, responsáveis, atividades, data de início e fim e produtos necessários à completa implantação do sistema nacional, assim como para que envie semestralmente informações sobre o alcance de cada ação ou os motivos para o não alcance e dificuldades encontradas para avanço do sistema.
53. Outra importante medida direcionada ao MJSP, que acolho com modificações, destina-se a evitar que o Sisdepen enfrente problemas de alimentação em razão da constatação de auditoria relacionada à frequente indisponibilidade de acesso à internet nos estabelecimentos prisionais. Nesse propósito, proponho recomendar ao MJSP que avalie a possibilidade de regulamentar medidas de limitação ao repasse de recursos do Funpen a entes federados que não alimentem o Sisdepen ou não lhe forneçam seus dados, conforme o art. 3º, § 4º, da Lei Complementar 79/1994.
54. No que se refere aos sistemas informatizados estaduais, nenhuma das UFs fiscalizadas possui sistema para acompanhamento de execução das penas, de prisão cautelar e de medida de segurança nos exatos termos da Lei 12.714/2012, seja pela incompletude de informações disponibilizadas, seja pela falta de interoperabilidade entre os sistemas dos diversos atores.
55. Em atendimento a solicitações dos tribunais de contas que participaram desta fiscalização, será recomendado ao Depen que participe dos comitês estaduais criados para viabilizar a interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal de que trata o 5º da Lei 12.714/2012.

## V

56. A Lei de Execução Penal - LEP (Lei 7.210/1984) preceitua a dignidade da pessoa humana, a finalidade da pena de não só proteger a sociedade, mas também de reduzir a reincidência de crimes, com a ressocialização do preso e a segregação dos custodiados por sexo, idade e antecedentes criminais.
57. Para tanto, a alocação de presos nos estabelecimentos penais deve se orientar pela gestão cadastral e por mecanismos legais de classificação, tais como: guia de recolhimento, Comissão Técnica de Avaliação e cadastramento quanto à unidade prisional.
58. Conforme o art. 68, inciso I, da LEP, compete ao Ministério Público - MP fiscalizar a regularidade formal das guias de recolhimento e de internamento, cujos modelos são definidos pela Resolução CNJ 113/2010.
59. Os tribunais de contas participantes, ao avaliarem o exercício dessa competência pelo Ministério Público, constataram que apenas em dois estados, MT e RN, há evidências de registros formais do MP sobre o preenchimento das guias.
60. Quanto à Comissão Técnica de Classificação, a quem compete elaborar o programa individualizador da pena privativa de liberdade adequada ao condenado ou ao preso provisório, nos termos do art. 6º da LEP, verificou-se que, entre as dezoito UFs auditadas, apenas sete (MA, MG, MS, MT, PR, TO e DF), representativas de 39% do universo fiscalizado, possuem comissão técnica de avaliação constituída. Contudo, não há qualquer narrativa acerca da atuação efetiva desses colegiados.
61. Assinalou-se ainda que a superlotação carcerária inviabiliza a realização de qualquer trabalho individualizador da pena.
62. Nesse mesmo contexto outra constatação grave diz respeito à fragilidade de informações cadastrais dos presos. Os dados trazidos pelos tribunais de contas evidenciam fragilidade e falta de uniformidade dos procedimentos a cargo da administração penitenciária dos estados.

63. A população carcerária e o déficit de vagas das unidades da federação fiscalizadas totalizam 263.119 e 113.283, respectivamente. O déficit nacional, incluídos o DF e todos os estados brasileiros, é de 248.851 vagas, conforme dados extraídos do sistema de inspeções nos estabelecimentos penais do CNJ (setembro/2017) no endereço eletrônico: [http://www.cnj.jus.br/inspecao\\_penal/mapa.php](http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php).

64. Os presos provisórios correspondem a 38% da população carcerária total nas UFs auditadas. Em números absolutos, a quantidade de presos provisórios aproxima-se do déficit de vagas, situação bem semelhante ao cenário nacional, conforme dados do CNJ de setembro/2017.

65. Para ajudar a reverter este cenário, a atuação conjunta entre instituições federais e estaduais é imprescindível com vistas a desenvolver robusto sistema informacional para conhecimento dos indivíduos inseridos no sistema prisional e atendimento dos preceitos da LEP.

66. Um aspecto que exige melhoria nesse processo, consoante constatações dos tribunais de contas locais, refere-se às guias de recolhimento para cumprimento da pena privativa de liberdade e às guias de internação para cumprimento de medida de segurança, documentos instituídos pela Resolução CNJ 113/2010 e que, segundo o art. 68, inciso I, da LEP, devem ser fiscalizados pelo Ministério Público.

67. Das dezoito unidades da Federação fiscalizadas, foram apontados registros de exame do Ministério Público em apenas dois estados - RN e MT.

68. Assim, julgo pertinente dar ciência ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP sobre os indícios de deficiência na fiscalização da regularidade formal das guias de recolhimento e de internamento, para que adote as medidas que julgar pertinentes.

69. A ausência de procedimentos sistematizados e de sistemas consistentes e integrados entre os entes federados, por óbvio, impacta o trabalho dos defensores públicos, encarregados da prestação de serviços de assistência jurídica, integral e gratuita, dentro e fora dos estabelecimentos penais (art. 16 da Lei 7.210/1984). Os tribunais de contas verificaram que as defensorias públicas não possuem informação de qualidade no que se refere à quantificação do público-alvo a ser atendido no âmbito da Lei de Execução Penal (67% não possuem a informação ou a possuem sem precisão) e ao detalhamento dos processos autuados por ramo (61% não possuem os dados), o que prejudica o dimensionamento e a alocação da força de trabalho dos defensores públicos.

70. Do ponto de vista processual, há também poucos dados gerenciais nas defensorias, uma vez que apenas sete foram capazes de informar a quantidade de processos por área (civil, criminal, execução criminal, infância e outras).

71. Embora divirja da determinação proposta pela unidade instrutiva por entender que ultrapassa as competências deste Tribunal, julgo que o registro dessas constatações pelo TCU e demais tribunais de contas e o envio desta deliberação aos mais diversos agentes que atuam no sistema penitenciário nacional são importantes para suscitar medidas futuras que permitam fomentar a atuação das defensorias públicas junto aos estabelecimentos penais.

## VI

72. Os gestores públicos que atuam no sistema penitenciário necessitam conhecer o custo de construção de estabelecimentos penais, assim como o custo corrente para manter uma pessoa encarcerada, em atenção ao princípio constitucional da eficiência e ao desequilíbrio fiscal do País.

73. Conforme informações trazidas pelos tribunais de contas, os gestores desconhecem o custo mensal do preso por estabelecimento penal: 59% das UFs auditadas declararam não haver realizado o cálculo do custo mensal do preso nos últimos três anos, e 88% não possuem definição formal de responsabilidade para aferi-lo.

74. Em que pesem esforços despendidos pelo CNPCP para estabelecer parâmetros de cálculo do custo mensal do preso, 83% das unidades federativas declararam não os seguir, e nenhuma unidade

federativa encaminhou a planilha de custo mensal do preso ao Depen nos últimos três anos.

75. Na esfera federal, cabe determinação ao MJSP para que institua controle periódico da remessa, por parte dos estados e do Distrito Federal, de planilhas com dados referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional, nos termos do art. 6º da Resolução CNPCP 6/2012, bem como para que elabore tabela específica dessas despesas, ofertando-as por meio eletrônico às secretarias de estado de administração penitenciária ou órgãos equivalentes, na forma do art. 7º da referida Resolução.

## VII

76. O relatório preliminar desta auditoria foi enviado à Secretaria Executiva e ao Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública, bem como ao Conselho Nacional de Justiça, para que, se desejassem, apresentassem seus comentários.

77. Não houve nenhuma contestação dos responsáveis acerca de informações, de dados e dos encaminhamentos sugeridos.

78. Cumpre registrar que está em andamento a segunda fase desta auditoria, em que serão tratadas as dificuldades nas relações entre os atores governamentais, pois a solução para o problema do déficit de vagas não advirá da atuação isolada do Poder Executivo, dadas as deficiências estruturais das unidades prisionais estaduais e do DF, decorrentes da baixa capacidade de realização de investimentos, e as dificuldades na implantação de sistemas de monitoração eletrônica.

79. Quanto aos encaminhamentos propostos para este feito, arrolei, ao longo deste voto, as determinações e recomendações que podem contribuir para melhoria do assombroso quadro em que se encontra o sistema prisional brasileiro.

80. Não obstante a autonomia dos Poderes da União e dos estados federativos na implementação de políticas públicas em suas esferas de competência, é legítima a iniciativa do Tribunal de Contas da União em oferecer visão abrangente dos principais problemas de gestão do sistema prisional, bem como em fomentar a interação e a sinergia dos diversos atores que atuam no Sistema de Justiça Criminal brasileiro para consecução de políticas coerentes e contínuas nas três esferas de governo.

Por fim, destaco a qualidade do trabalho realizado pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública - SecexDefesa, em conjunto com os tribunais de contas municipais e estaduais, agradeço o apoio oferecido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon, pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas - CNPGC e pelo Instituto Rui Barbosa - IRB para realização da fiscalização coordenada e voto por que seja adotada a minuta de acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de novembro de 2017.

ANA ARRAES  
Relatora

## ACÓRDÃO Nº 2643/2017 – TCU – Plenário

1. Processo TC 003.673/2017-0
- 1.1. Apenso: TC 000.524/2017-4
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidades: Departamento Penitenciário Nacional e Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Conselho Nacional de Justiça e demais órgãos fiscalizados pelos tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública - SecexDefesa.
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública - SecexDefesa, em conjunto com tribunais de contas estaduais e municipais, sobre o sistema prisional brasileiro.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, e ante as razões expostas pela relatora, em:

9.1. determinar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Secretaria Executiva e do Departamento Penitenciário Nacional, que:

9.1.1. institua controle periódico da remessa, por parte dos estados e do Distrito Federal, de planilhas que contenham dados referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional, nos termos do art. 6º da Resolução CNPCP 6/2012, e elabore tabela específica dessas despesas, oferecendo-as por meio eletrônico às secretarias de estado de administração penitenciária ou órgãos equivalentes, na forma do art. 7º da referida Resolução;

9.1.2. realize estudos conjuntos com estados, Distrito Federal e municípios com o objetivo de encontrar solução para assegurar o acesso à Internet pelas unidades prisionais, de modo a que a alimentação do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional - Sisdepen e o acompanhamento da execução penal ocorram no nível de abrangência e capilaridade previstos na Lei 12.714/2012;

9.1.3. elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, conforme modelo presente no Anexo I-C do documento Padrões de Monitoramento do Tribunal de Contas da União, plano de ação com as ações a serem implementadas, etapas, responsáveis, atividades, data de início e fim e produtos necessários à completa implantação do Sisdepen, incluindo, em especial, providências para viabilizar a interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal (art. 5º, *caput*, da Lei 12.714/2012);

9.1.4. para acompanhamento do plano de ação, envie a este Tribunal, semestralmente, informações sobre o alcance de cada ação ou motivos para seu não atingimento, com detalhamento dos obstáculos que venham a comprometer o cumprimento das ações planejadas;

9.1.5. estabeleça critérios de aceitabilidade do custo das vagas prisionais criadas com recursos do Fundo Penitenciário Nacional - Funpen que contemple todos os parâmetros considerados relevantes, como tipo de regime, tipo de obra (conclusão de obra, nova obra ou ampliação de unidade) e localização do empreendimento, entre outros;

9.1.6. disponibilize na página na Internet do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na seção reservada ao Funpen, informações sobre cada repasse de recursos aos estados, ao Distrito



Federal e aos municípios, de modo a promover a transparência e o controle social sobre a aplicação desses recursos, com *links* para acesso direto aos respectivos processos administrativos eletrônicos.

9.2. determinar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e ao Conselho Nacional de Justiça que adotem as medidas necessárias à efetiva implementação do módulo 3 do Sisdepen, consoante acordo de cooperação técnica firmado entre aqueles órgãos, e informem a este Tribunal os resultados alcançados, em documento único, subscrito por ambos os partícipes, nos prazos de 120 (cento e vinte) e de 240 (duzentos e quarenta) dias;

9.3. recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria Executiva e do Departamento Penitenciário Nacional, que:

9.3.1. acompanhe a implantação dos sistemas informatizados de execução das penas, de prisão cautelar e de medida de segurança pelos estados e pelo Distrito Federal, provendo os meios necessários para viabilizar a interoperabilidade entre as bases de dados e informações dos sistemas próprios e do Sisdepen, conforme art. 5º, *caput*, da Lei 12.714/2012;

9.3.2. avalie a possibilidade de participação do Departamento Penitenciário Nacional nos comitês dos estados e do Distrito Federal eventualmente instituídos com o propósito de viabilizar a interoperabilidade de sistemas;

9.3.3. fomente a padronização de procedimentos e normas relativos ao sistema penitenciário e avalie a possibilidade de elaborar modelo nacional de gerenciamento de risco de rebeliões e normas de segurança penitenciária e de inteligência;

9.3.4. para mitigar riscos no processo de execução de recursos do Funpen, bem como para proporcionar previsão de receita e fixação de despesas na lei orçamentária anual de estados, Distrito Federal e municípios, informe anualmente em tempo hábil, o valor efetivo ou estimado a que cada ente fará jus no exercício seguinte, e estabeleça prazo máximo para encaminhamento do plano de aplicação pelos beneficiários, que deverá anteceder a data do repasse financeiro em pelo menos 120 (cento e vinte) dias, de forma que o Departamento Penitenciário Nacional disponha de prazo suficiente para avaliá-lo;

9.3.5. avalie a possibilidade de regulamentar medidas de limitação do repasse de recursos do Funpen aos entes federados que não alimentem o Sisdepen ou não lhe forneçam seus dados, conforme o art. 3º, § 4º, da Lei Complementar 79/1994;

9.3.6. em conjunto com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, avalie a possibilidade de desenvolver funcionalidades no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Siconv para apoiar a execução, o controle e a fiscalização dos recursos do Funpen transferidos na modalidade fundo a fundo.

9.4. dar ciência ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e aos demais interessados que os recursos do Funpen, qualquer que seja a modalidade de transferência (voluntária ou obrigatória), constituem recursos federais e estão sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas da União;

9.5. dar ciência à Secretaria Executiva e o Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública que o valor dos recursos transferidos na modalidade fundo a fundo não utilizados pelas unidades da federação (art. 3º-A, § 4º, da LC 79/1994) constitui-se, para fins de devolução, no somatório dos valores efetivamente não aplicados e dos valores utilizados em desconformidade com os planos de aplicação e termos de adesão (art. 3º-A, § 3º, inciso III, da LC 79/1994);

9.6. dar ciência ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária sobre os indícios de deficiência na fiscalização da regularidade formal das guias de recolhimento e internamento instituídas pela Resolução CNJ 113/2010, e sobre a ausência de instituição e de operação da Comissão Técnica de Classificação (art. 6º da Lei 7.210/1984), para que adote as medidas que julgar pertinentes;

9.7. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que realize ação de controle, no formato que julgar conveniente, com a brevidade possível, para avaliar as atuais estruturas de

governança dos sistemas de segurança pública e de justiça criminal do País, com ênfase nas dimensões da liderança, da capacidade de coordenação e no papel do Poder Executivo da União;

9.8. determinar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública deste Tribunal que:

9.8.1. avalie os termos do Contrato 24/2013 - Processo 08008.001171/2013-11, os motivos determinantes da inexecução contratual e os demais elementos que embasaram o Inquérito Civil 1.16.000.000846/2017-81 e, caso encontre irregularidades, represente a este Tribunal, nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno;

9.8.2. monitore a implementação das determinações e recomendações deste acórdão.

9.9. dar ciência deste acórdão aos presidentes do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ao ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República, aos ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e da Transparência e Controladoria-Geral da União, à presidente do Conselho Nacional de Justiça, à Agência Brasileira de Inteligência, à Secretaria-Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública, à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, ao Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, ao Instituto Rui Barbosa, aos Tribunais de Contas do Distrito Federal e dos estados e municípios, à Defensoria Pública da União e à Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado deste Tribunal.

10. Ata nº 49/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/11/2017 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2643-49/17-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Ana Arraes (Relatora) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
**RAIMUNDO CARREIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**ANA ARRAES**  
Relatora

Fui presente:

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