

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 026.096/2017-0

Natureza: Relatório de Auditoria.

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

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA COORDENADA SOBRE O SISTEMA PRISIONAL. FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL. MONITORAÇÃO ELETRÔNICA DE PRESOS. GOVERNANÇA DA POLÍTICA PÚBLICA DO SISTEMA PRISIONAL. FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA 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 brasileiro.

2. Transcrevo o relatório elaborado pela equipe de auditoria da SecexDefesa, com o qual se manifestaram de acordo os dirigentes daquela unidade (peças 130/132):

“Introdução

1.1. Visão Geral

1. Primeiramente, deve-se esclarecer que o auditado Ministério da Justiça tem passado por mudanças em sua denominação. Em 2016, foi intitulado Ministério da Justiça e Cidadania. Posteriormente, em fevereiro de 2017, foi renomeado com a nomenclatura de Ministério da Justiça e Segurança Pública.
2. Recentemente, a Medida Provisória 821, de 26 de fevereiro de 2018, criou o Ministério Extraordinário da Segurança Pública (MESP) e transformou o então Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) em Ministério da Justiça (MJ).
3. Dessa forma, considerando que todos os atos fiscalizados ocorreram antes da criação do MESP, para fins deste relatório, adotar-se-á a denominação MJSP em todas as referências a atos praticados sob a égide desse ministério. Nas propostas de encaminhamento e em outras menções pontuais, utilizar-se-á a nomenclatura Ministério Extraordinário da Segurança Pública.
4. Dado esse esclarecimento, passa-se à visão geral do objeto auditado.
5. 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/>).
6. 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).

7. Embora também sob a competência federal, a execução penal está majoritariamente a cargo das UFs, já que a maior parte dos indivíduos é custodiada pelas autoridades locais.

8. 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.

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

10. Na esfera federal, temos: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), Departamento Penitenciário Nacional, órgãos da Justiça Federal, Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública da União (DPU).

11. Devido à relevância para o presente trabalho, cabe ressaltar as principais atribuições do CNPCP, órgão subordinado ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública 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.

12. O Depen, também integrante da estrutura do MESP, é órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do CNPCP. 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.

13. O Depen 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 modificações, ultimadas pela Lei 13.500, de 26/10/2017.

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 - 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.
14. As transferências de recursos do Funpen aos estados, DF e municípios ocorrem mediante celebração de convênios, termos de parceria, acordos ou ajustes congêneres (transferências voluntárias) e, mais recentemente, por meio de repasses na modalidade fundo a fundo (transferências obrigatórias)
15. 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, que altera dispositivos da LC 79/1994, e refere-se a transferências anuais de percentual da dotação orçamentária do Funpen aos fundos dos estados, DF e municípios.
16. Além da normatização presente na Lei Complementar 79/1994, que cria o Fundo Penitenciário Nacional, a modalidade fundo a fundo foi regulada por portarias e notas técnicas emitidas pelo MJSP.
17. 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 Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional (ADPF) 347 do Distrito Federal, quando aquela Corte classificou a situação do sistema prisional como ‘estado de coisas inconstitucional’.
18. 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.
19. É cediço que o crescimento vertiginoso da população carcerária e o conseqüente 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.
20. Por fim, para melhor caracterizar o objeto fiscalizado, apresentam-se os seguintes dados atinentes ao sistema prisional nacional, conforme dados extraídos da página do Conselho Nacional da Justiça (www.cnj.jus.br/geopresidios), consulta em 21/3/2018:

Presos em regime fechado	Presos em regime semiaberto	Presos em regime aberto	Presos provisórios	Presos em prisão domiciliar	total	Internos em cumprimento de medida de segurança
309.319	105.272	9.718	246.578	5.280	676.167	3.166

1.2. Objetivo e escopo

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

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

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

a) medidas emergenciais que estavam sendo adotadas para lidar com as rebeliões ocorridas no início de 2017;

b) gestão;

c) custos; e

d) tecnologias de apoio associados ao sistema prisional.

24. 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.

Etapas da auditoria

25. A fim de apresentar resultados tempestivos, notadamente devido à criticidade dos problemas enfrentados pelo sistema prisional, os trabalhos foram divididos inicialmente 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.

26. 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 Instituto Rui Barbosa (IRB) pelo acompanhamento da auditoria coordenada, relata a dificuldade que muitos tribunais de contas possuíam em manter uma equipe de auditoria exclusivamente voltada para este assunto durante dois anos, o escopo completo da fiscalização foi redimensionado para ser totalmente abordado em duas etapas (Produtos 1 e 2).

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

Figura 1: Etapas da auditoria



Primeira etapa da auditoria (Produto 1), TC 003.637/2017-0

28. Conforme já mencionado, a primeira etapa da auditoria, também empreendida em conjunto com os tribunais de contas dos estados, DF e municípios, tratou de questões relacionadas às medidas emergenciais adotadas para lidar com as então recentes (janeiro/2017) rebeliões ocorridas em diversos estabelecimentos penais brasileiros, ao sistema eletrônico de acompanhamento da execução das penas, à adequação da alocação dos presos, à prestação de serviço aos necessitados pela Defensoria Pública e ao custo mensal do preso. Para fornecer diagnóstico desses assuntos, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

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?

29. De forma resumida, a primeira fase da auditoria apresentou as seguintes principais conclusões:

Em relação à questão de auditoria 1:

- no âmbito das Unidades da Federação fiscalizadas, as medidas emergenciais destinadas a sufocar as rebeliões ocorridas no início de 2017 mostraram-se efetivas, não obstante ter havido algumas falhas;
- 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 Sistema Nacional de Informações Penitenciárias, 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 UFs no momento de maior tensão;
- faltaram critérios de aceitabilidade do custo das vagas prisionais que derivarão das aplicações de recursos do Funpen transferidos pela União na modalidade fundo a fundo;
- faltou clareza no normativo legal sobre a titularidade dos valores do Funpen transferidos aos estados e DF mediante transferências obrigatórias. Por esse motivo, o TCU esclareceu que os recursos são de titularidade da União e mantêm essa característica mesmo após serem 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; e
- igualmente, faltou clareza no normativo legal sobre a composição do saldo remanescente dos recursos não utilizados a serem devolvidos para a União. Por isso, o colegiado do TCU deliberou sobre o tema, definindo que o saldo eventualmente devolvido se constitui no somatório dos recursos não utilizados com os recursos aplicados irregularmente.

Em relação à questão de auditoria 2:

- faltaram informações confiáveis acerca dos detentos: as Unidades da Federação fiscalizadas não possuem sistemas eletrônicos para acompanhamento da execução das penas em 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;
- não há, no modelo do sistema federal desenhado pelo Depen, o denominado Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen), previsão de todos os elementos preunciados na Lei 12.714/2012 (principalmente em relação à interoperabilidade das bases de dados dos sistemas estaduais);
- o sistema depende de tratativas com o CNJ para incorporar informações judiciais inscritas no Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), desenvolvido pelo Poder Judiciário;
- não há adequado controle ou informações precisas sobre os detentos devido à falta de integração das bases de dados dos sistemas estaduais; e

- há atrasos e entraves no processo de desenvolvimento do sistema informatizado federal. 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.

Em relação à questão de auditoria 3:

- há fragilidade e possíveis inconsistências no cadastramento de presos a cargo da administração penitenciária das UFs, 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; e

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

Em relação à questão de auditoria 4:

- não há nas Defensorias Públicas informação de qualidade no que se refere à quantificação do público-alvo a ser atendido no âmbito da Lei de Execução Penal (67% de um total de vinte Defensorias auditadas não possuem a informação ou a possuem sem precisão) e ao detalhamento dos processos autuados por ramo (61% de um total de vinte Defensorias auditadas não possuem os dados), o que prejudica o dimensionamento e alocação da força de trabalho dos Defensores Públicos; e

- há 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.

Em relação à questão de auditoria 5:

- gestores desconhecem o custo mensal do preso por estabelecimento penal;

- nenhuma unidade federativa encaminhou planilha de custo mensal do preso ao Depen nos últimos três anos, conforme orientação do CNPCP;

- ausência de informações precisas e de qualidade dificulta o gerenciamento responsável e austero dos recursos públicos alocados e tem potencial de comprometer os já deficitários orçamentos estaduais/distrital e federal; e

- 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.

30. O Acórdão 2643/2017, sessão de 29/11/2017, que tratou das problemáticas enumeradas nos achados acima, foi emitido no âmbito do TC 003.673/2017-0, peça 104 daqueles autos.

Segunda etapa da auditoria (Produto 2)

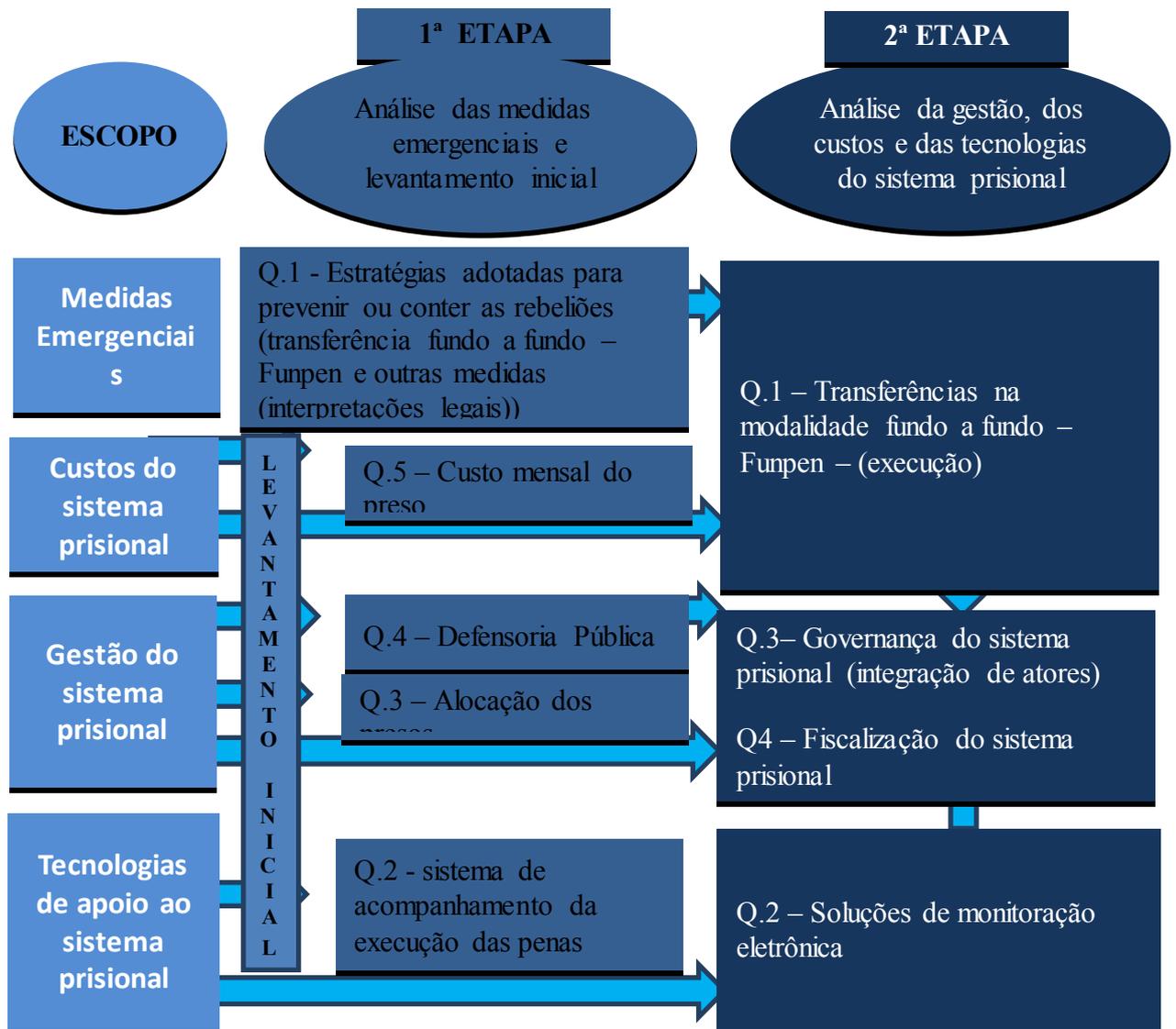
31. Esta segunda etapa da fiscalização é a última fase necessária dos trabalhos com vistas a cumprir, em sua integralidade, o escopo definido na Comunicação da Ministra Ana Arraes de 25/1/2017.

32. Na primeira etapa, exauriram os temas ‘sistema eletrônico de acompanhamento da execução das penas’, ‘alocação de presos’ e ‘custo mensal do preso’. Naquela ocasião, decidiu-se aprofundar, nesta segunda etapa, a análise das transferências obrigatórias na modalidade fundo a fundo, da governança do sistema prisional (integração e coordenação) e da implantação de sistemas de monitoração eletrônica (TC 003.673/2017-0, peça 106, p.10 e p. 38).

33. Para melhor visualizar a matéria, apresenta-se na figura seguinte a relação entre o escopo da presente etapa da auditoria e as questões exauridas na primeira fase:

Figura 2: Relações entre o escopo da auditoria e as questões da primeira e segunda etapas.

34. Consta no Anexo II, peça 104, tabela contendo detalhamento das relações resumidas na figura acima.



1.3. Metodologia e limitações

35. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância ao Manual de Auditoria Operacional.

36. 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 fiscalização: planejamento, execução e relatório.

37. A atuação conjunta foi essencial para o desenvolvimento dos trabalhos, já que a gestão dos presídios estaduais e distrital e o acompanhamento da execução das penas abrangem 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.

38. 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, bem como de órgãos que desempenham funções essenciais à Justiça, sem olvidar as funções de legislar e fiscalizar a cargo do Poder Legislativo.

39. Sob essa ótica, considerando a exigência de coordenação entre os atores executores, os órgãos de controle devem, igualmente, atuar de forma integrada.

40. 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).

41. Definida a adesão, o planejamento da segunda etapa da auditoria foi realizado entre os dias 1/8/2017 e 4/8/2017 no Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU) em Brasília/DF, tendo contado com a participação de auditores de todos os órgãos de controle externo supramencionados.

42. 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/>.

43. Além disso, para dinamizar a comunicação e elucidar dúvidas, realizaram-se nas unidades regionais do TCU, nos dias 19 e 20/9/2017, videoconferências com o TCDF e com os tribunais de contas estaduais participantes.

44. Na fase de execução da auditoria, os tribunais de contas, a partir de informações colhidas junto aos respectivos órgãos jurisdicionados, preencheram e enviaram formulários padronizados ao TCU, bem como anexos, desenvolvidos conjuntamente por todos os participantes do encontro realizado no ISC/TCU.

45. Destarte, como produto da auditoria, caberia aos tribunais de contas enviar ao TCU os seguintes formulários preenchidos: Formulário Principal, anexo I – governança da Defensoria Pública, anexo II – Custeio da Monitoração Eletrônica, Anexo III – Governança do Poder Executivo – parte 1, Anexo IV – Governança do Poder Executivo – parte 2, Anexo V – Governança do Ministério Público, Anexo VI – Governança do Poder Judiciário. As entregas deram-se conforme a tabela abaixo:

Tabela 1: Relação dos documentos remetidos ao TCU pelos Tribunais de Contas participantes da auditoria

Tribunal de Contas	Formulário	Anexo I	Anexo II	Anexo III	Anexo IV	Anexo V	Anexo VI
		Defensoria Pública	Monitoração Eletrônica	Poder Executivo – parte 1	Poder Executivo – parte 2	Ministério Público	Poder Judiciário
AC	X	X					
AM	X	X	X		X		
AL							
AP	X	X				X	
BA	X	X	X	X	X		X
DF	X	X	X	X	X	X	
MA	X	X		X	X	X	X
MG	X	X	X	X	X	X	X
MS	X	X	X			X	X
MT	X	X	X	X	X	X	X
PA	X	X	X	X	X	X	X
PB	X	X		X	X	X	X
PI	X	X				X	X
PR	X	X	X	X	X	X	X
RN	X	X	X	X	X	X	X
RO	X	X	X	X	X	X	

RR	X	X			X		X
RS	X						
SE	X	X	X	X	X	X	X
TO	X	X	X	X	X	X	X

46. Além das informações prestadas pelo TCDF e pelos 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, sem prejuízo do envio de questionários ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP).

47. A equipe de auditores do TCU consolidou e analisou as respostas presentes nos formulários e respectivos anexos enviados pelos diversos tribunais de contas e adicionou análises empreendidas sob a ótica federal, obtendo-se visão nacional dos tópicos tratados nas quatro questões de auditoria, detalhadas no item seguinte.

1.4. Organização do relatório

48. O relatório dividiu-se de acordo com as quatro questões de auditoria a seguir apresentadas:

Questão de Auditoria 1: O controle exercido sobre os recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) repassados aos fundos dos estados e do Distrito Federal está em conformidade com os requisitos estabelecidos pela Lei Complementar 79/1994 e pelas normas emitidas pelo Departamento Penitenciário Nacional?

Questão de Auditoria 2: O recurso tecnológico da solução de monitoração eletrônica está adequadamente implantado e disponível nos estados e no Distrito Federal?

Questão de Auditoria 3: A estrutura de governança da política pública do sistema prisional é aderente às componentes ‘coordenação’ e ‘institucionalização’?

Questão de Auditoria 4: A fiscalização do sistema prisional exercida pelos órgãos da execução penal atende os objetivos preconizados pela Lei de Execução Penal?

2. O controle exercido sobre os recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) repassados aos fundos dos estados e do Distrito Federal está em conformidade com os requisitos estabelecidos pela Lei Complementar 79/1994 e pelas normas emitidas pelo Departamento Penitenciário Nacional?

2.1. Risco de acúmulo de recursos do Funpen nos fundos estaduais e do DF sem efetiva geração de vagas prisionais

49. O Fundo Penitenciário Nacional é gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional e tem por finalidade proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional.

50. Os valores poderão ser repassados aos estados/DF e aos municípios a título voluntário (convênios, acordos ou ajustes congêneres) ou na forma de transferências obrigatórias. Nesta última modalidade, percentuais da dotação orçamentária do Funpen são anualmente transferidos aos fundos dos referidos entes.

51. Houve, até hoje, dois repasses obrigatórios, no total global de R\$ 1.799.804.999,88.

52. Na primeira transferência, realizada em dezembro de 2016, a União disponibilizou aos estados e ao DF (às 27 UFs, portanto) cotas individuais idênticas de R\$ 44.784.444,44, sendo R\$ 31.944.444,14 destinados à geração de vagas prisionais e R\$ 12.840.000,00 dirigidos ao aparelhamento e à modernização, totalizando R\$ 1.209.179.991,78, conforme informado no Portal do Depen (peça 92).

53. No segundo repasse, ocorrido em dezembro de 2017, quando também todas as UFs foram favorecidas, os montantes individuais variaram de estado a estado (ou DF), alcançando a cifra geral de R\$ 590.625.000,00. A partilha em cotas obedeceu aos critérios estabelecidos no art. 3º-A, §7º, inciso I, alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’ da LC 79/1994:

- 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.

54. A soma dos percentuais acima representa 90% dos recursos transferidos, uma vez que há reserva legal de 10% para alocação nos fundos específicos dos municípios (art. 3º-A, §7º, inciso II, da LC 79/1994).

55. Os repasses de 2017 devem ser aplicados pelas UFs em investimento e custeio, na proporção de 64% e 36%, respectivamente (peça 89, p. 3, Anexo II da Portaria MJSP 1.221/2017).

Tabela 2: Segunda cota dos recursos do Funpen repassados na modalidade fundo a fundo aos estados e ao DF em dezembro de 2017.

Sigla	Valor total repassado	Investimento (63,39%)	Custeio (36,61%)
AC	R\$ 16.266.404,94	R\$ 10.311.274,09	R\$ 5.955.130,85
AL	R\$ 18.827.903,05	R\$ 11.935.007,74	R\$ 6.892.895,31
AM	R\$ 19.012.610,89	R\$ 12.052.094,04	R\$ 6.960.516,85
AP	R\$ 14.610.865,37	R\$ 9.261.827,56	R\$ 5.349.037,81
BA	R\$ 28.027.281,75	R\$ 17.766.493,90	R\$ 10.260.787,85
CE	R\$ 29.640.172,95	R\$ 18.788.905,63	R\$ 10.851.267,32
DF	R\$ 12.706.416,31	R\$ 8.054.597,30	R\$ 4.651.819,01
ES	R\$ 17.129.399,10	R\$ 10.858.326,09	R\$ 6.271.073,01
GO	R\$ 17.732.768,86	R\$ 11.240.802,18	R\$ 6.491.966,68
MA	R\$ 23.271.853,63	R\$ 14.752.028,01	R\$ 8.519.825,61
MG	R\$ 34.455.799,00	R\$ 21.841.530,99	R\$ 12.614.268,02
MS	R\$ 16.599.454,04	R\$ 10.522.393,91	R\$ 6.077.060,12
MT	R\$ 14.568.090,47	R\$ 9.234.712,55	R\$ 5.333.377,92
PA	R\$ 23.665.798,87	R\$ 15.001.749,90	R\$ 8.664.048,97
PB	R\$ 18.881.007,92	R\$ 11.968.670,92	R\$ 6.912.337,00
PE	R\$ 28.516.684,32	R\$ 18.076.726,19	R\$ 10.439.958,13
PI	R\$ 16.658.521,65	R\$ 10.559.836,88	R\$ 6.098.684,78
PR	R\$ 26.658.356,32	R\$ 16.898.732,07	R\$ 9.759.624,25
RJ	R\$ 26.519.592,43	R\$ 16.810.769,64	R\$ 9.708.822,79
RN	R\$ 17.310.598,89	R\$ 10.973.188,64	R\$ 6.337.410,26
RO	R\$ 17.069.627,10	R\$ 10.820.436,62	R\$ 6.249.190,48
RR	R\$ 12.438.458,20	R\$ 7.884.738,65	R\$ 4.553.719,55
RS	R\$ 18.885.000,28	R\$ 11.971.201,68	R\$ 6.913.798,60
SC	R\$ 15.531.906,98	R\$ 9.845.675,83	R\$ 5.686.231,14
SE	R\$ 16.035.879,93	R\$ 10.165.144,29	R\$ 5.870.735,64
SP	R\$ 74.426.063,50	R\$ 47.178.681,65	R\$ 27.247.381,85
TO	R\$ 15.178.483,26	R\$ 9.621.640,54	R\$ 5.556.842,72
Total:	R\$ 590.625.000,00	R\$ 374.397.187,50	R\$ 216.227.812,50

Fonte: Anexo II da Portaria MJSP 1.221/2017, publicada no DOU de 22/12/2017, seção I (peça 89, p. 3).

56. Cabe esclarecer que o termo 'geração de vagas' é utilizado neste relatório na acepção de construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais (art. 3º, inciso I, da LC 79/1994).

57. A expressão 'aparelhamento e modernização', por exclusão, refere-se à maioria das ações contempladas nos demais incisos do citado art. 3º. Neste caso, os recursos são destinados ao desenvolvimento de ações voltadas à promoção da cidadania, às alternativas penais, ao controle social, à capacitação, à qualificação de servidores do sistema penitenciário, entre outros.

58. Nos dois repasses fundo a fundo até hoje realizados (dezembro de 2016 e de 2017), nenhum município se candidatou a receber recursos, embora haja autorização expressa nesse sentido na LC 79/1994 (art. 3º - A, caput).

59. Por meio do Ofício de Requisição 19/2017-TCU/SecexDefesa (peça 68), item 'a', o Depen foi perguntado sobre a situação/estágio de aplicação dos recursos transferidos em dezembro de 2016 (primeiro repasse).

60. A resposta do órgão deu-se por meio do Ofício 141/2018/GABDEPEN/DEPEN-MJ, de 7/2/2018, que encaminha a Informação nº 226/2017/CGGIR-Depen/DIRPP/Depen, peça 90.

61. No documento, além de outros dados, o órgão discrimina os gastos realizados por cada UF nas ações: a) construção/ampliação de estabelecimentos penais; b) modernização-capital; e c) modernização-custeio.

62. Em relação à ação construção/ampliação de estabelecimentos prisionais, considerando que cada UF recebeu R\$ 31.944.444,44 para esse fim específico em 2016, o Depen apresentou os seguintes montantes de gastos, particularizados por UF:

Tabela 3: Gastos realizados pelas UFs na ação construção/ampliação de estabelecimentos prisionais com recursos repassados em dezembro de 2016 (R\$ 31.944.444,44). Posição 26/1/2018 (peça 91).

UF	Gastos realizados	Percentual financeiro executado em relação aos R\$ 31.944.444,44 repassados em 2016
AC	R\$ 2.458.025,43	7,69%
AL	R\$ 0,00	0,00%
AM	R\$ 0,00	0,00%
AP	R\$ 0,00	0,00%
BA	R\$ 0,00 *	0,00%
CE	R\$ 0,00 *	0,00%
DF	Não informado	0,00%
ES	R\$ 0,00	0,00%
GO	R\$ 7.900.160,44	24,73%
MA	R\$ 0,00	0,00%
MG	R\$ 0,00	0,00%
MS	R\$ 0,00	0,00%
MT	R\$ 0,00	0,00%
PA	R\$ 0,00	0,00%
PB	R\$ 0,00	0,00%
PE	R\$ 2.291.143,62	7,17%
PI	R\$ 0,00	0,00%
PR	R\$ 0,00	0,00%
RJ	R\$ 2.896.820,00	9,07%
RN	R\$ 3.176.438,61	9,94%
RO	R\$ 0,00	0,00%
RR	R\$ 0,00	0,00%
RS	Não informado	0,00%
SC	R\$ 113.100,17	0,35%
SE	R\$ 0,00	0,00%
SP	R\$ 117.862,28	0,37%
TO	R\$ 0,00	0,00%
Total	R\$ 18.953.550,55	

Fonte: Depen (Peça 91)

*Bahia e Ceará receberam os recursos no último trimestre de 2017.

63. A partir da tabela acima, conclui-se que, dos R\$ 862.499.999,88 repassados no final de 2016 para geração de vagas, as UFs, juntas, excetuando-se DF e RS, cujos valores não foram informados, desembolsaram R\$ 18.953.550,55, cerca de 2% daquele montante.

64. Não houve, portanto, conforme também posteriormente confirmado junto ao Departamento Penitenciário Nacional, geração de vaga até o presente momento (fevereiro de 2018). Não há, igualmente,

indicativos de que as entregas ocorram até 31/12/2018, data final estabelecida pelo Depen para a aplicação dos recursos referentes a 2016, conforme prorrogação de prazo autorizada por meio da Portaria MJSP 1.711/2017 (peça 89, p. 5).

65. A esse respeito, cabe apresentar breve apanhado histórico que permite concluir que a União não vem alcançado metas de criação de vagas em estabelecimentos penais. Em grande medida, isso se deve ao fato de que o sucesso dos empreendimentos não está unicamente sob a governabilidade federal, dependendo, sobretudo, do êxito e interesse de governos locais.

66. Ilustra esse quadro o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (Pnasp), que direcionou recursos financeiros às UFs para a execução de obras de ampliação e construção de estabelecimentos prisionais, conforme exame empreendido no âmbito do relatório da primeira etapa desta auditoria, peça 106 do TC 003.673/2017-0.

67. O Pnasp foi contemplado no PPA 2012-2015 e, devido a problemas diversos, ‘entregou’ apenas 1.490 das 42,5 mil novas vagas pretendidas (posição de 2017).

68. Entre as razões para o baixo atingimento de metas, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) apontou entraves imputados às diversas instituições governamentais envolvidas no processo, conforme percentuais de responsabilidades seguintes: 56% aos estados/DF, 22% à Caixa Econômica Federal e 22% ao Depen, peça 5 do TC 028.878/2016-7.

69. O estudo do órgão de controle interno demonstra, portanto, que mais da metade da responsabilidade pelo atraso do programa é atribuível às UFs. As alterações/inadequações do local de construção, ainda segundo a CGU, constituem um dos principais gargalos para o êxito dos empreendimentos.

70. Em relação aos repasses obrigatórios fundo a fundo, também é possível colher exemplos de problemas relativos ao local onde serão edificados os estabelecimentos prisionais, como ocorrido nos estados de Sergipe (peça 52, p. 1) e do Amazonas (peça 33, p. 2).

71. No primeiro caso, o governo sergipano solicitou autorização ao MJSP para utilizar parte dos recursos da primeira cota recebida para demolição de unidade já existente e limpeza de terreno, com vistas à construção da Penitenciária de Regime Semiaberto no município de Areia Branca, capacidade para 632 vagas. No entanto, o pleito foi negado pela União, pois a demolição de construção existente, conforme explanado pelo Depen, não faria parte do rol de possibilidades de gastos (aplicação de recursos) elencadas na LC 79/1994.

72. Nessa situação, sendo a demolição condição necessária para o início da construção, o dispêndio deverá correr à conta do ente federativo. Todavia, considerando as possíveis restrições orçamentárias do estado (<http://g1.globo.com/se/sergipe/noticia/2016/11/deficit-em-sergipe-cresce-29-em-2016-e-estado-sofre-com-efeito-domino.html>, consulta em 15/12/2017), é possível que a geração de vagas não ocorra com a brevidade esperada, frustrando a política pública durante um razoável período de tempo.

73. Já no caso de Amazonas, não havia ‘anuência quanto ao terreno’ destinado à construção de presídios quando do recebimento das transferências obrigatórias do Funpen.

74. Portanto, seja por entraves burocráticos, como licenças e autorizações, seja em razão de problemas na destinação de terrenos para construções de presídios, o fato é que se verifica longo prazo de entrega de obras de engenharia, em geral motivado por questões internas às UFs, e os repasses obrigatórios não dão mostras de que essa situação se altere.

75. Essa constatação torna-se ainda mais preocupante quando se sabe que os recursos do Funpen, por expressa disposição legal, continuarão sendo anualmente repassados, possivelmente com valores significativos destinados à geração de vagas prisionais.

76. Em 2016, para iniciar, cada UF recebeu cotas idênticas de R\$ 31.944.444,44 para essa ação. Em 2017, as 27 UFs receberam, para o mesmo fim, as cifras informadas na tabela abaixo, que discrimina os valores repassados em 2016 e 2017, bem como apresenta totalizadores.

Tabela 4: Distribuição de recursos para geração de vagas referentes às duas primeiras cotas do Funpen transferidos na modalidade fundo a fundo em dezembro de 2016 e 2017, posição fevereiro de 2018.

UF	Exercício 2016	Exercício de 2017	Total destinado à geração de vagas (2016 + 2017)
AC	R\$ 31.944.444,44	R\$ 4.879.921,48	R\$ 36.824.365,92
AL	R\$ 31.944.444,44	R\$ 5.648.370,91	R\$ 37.592.815,35

AM	R\$ 31.944.444,44	R\$ 5.703.783,27	R\$ 37.648.227,71
AP	R\$ 31.944.444,44	R\$ 4.383.259,61	R\$ 36.327.704,05
BA	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.408.184,52	R\$ 40.352.628,96
CE	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.892.051,88	R\$ 40.836.496,32
DF	R\$ 31.944.444,44	R\$ 3.811.924,89	R\$ 35.756.369,33
ES	R\$ 31.944.444,44	R\$ 5.138.819,73	R\$ 37.083.264,17
GO	R\$ 31.944.444,44	R\$ 5.319.830,66	R\$ 37.264.275,10
MA	R\$ 31.944.444,44	R\$ 6.981.556,09	R\$ 38.926.000,53
MG	R\$ 31.944.444,44	R\$ 10.336.739,70	R\$ 42.281.184,14
MS	R\$ 31.944.444,44	R\$ 4.979.836,21	R\$ 36.924.280,65
MT	R\$ 31.944.444,44	R\$ 4.370.427,14	R\$ 36.314.871,58
PA	R\$ 31.944.444,44	R\$ 7.099.739,66	R\$ 39.044.184,10
PB	R\$ 31.944.444,44	R\$ 5.664.302,37	R\$ 37.608.746,81
PE	R\$ 31.944.444,44	R\$ 8.555.005,30	R\$ 40.499.449,74
PI	R\$ 31.944.444,44	R\$ 4.997.556,50	R\$ 36.942.000,94
PR	R\$ 31.944.444,44	R\$ 7.997.506,90	R\$ 39.941.951,34
RJ	R\$ 31.944.444,44	R\$ 7.955.877,73	R\$ 39.900.322,17
RN	R\$ 31.944.444,44	R\$ 5.193.179,67	R\$ 37.137.624,11
RO	R\$ 31.944.444,44	R\$ 5.120.888,13	R\$ 37.065.332,57
RR	R\$ 31.944.444,44	R\$ 3.731.537,46	R\$ 35.675.981,90
RS	R\$ 31.944.444,44	R\$ 5.665.500,08	R\$ 37.609.944,52
SC	R\$ 31.944.444,44	R\$ 4.659.572,09	R\$ 36.604.016,53
SE	R\$ 31.944.444,44	R\$ 4.810.763,98	R\$ 36.755.208,42
SP	R\$ 31.944.444,44	R\$ 22.327.819,05	R\$ 54.272.263,49
TO	R\$ 31.944.444,44	R\$ 4.553.544,98	R\$ 36.497.989,42
Total:	R\$ 862.499.999,88	R\$ 177.187.500,00	R\$ 1.039.687.499,88

Fonte: Portal do Depen: Depen.gov.br (peça 92).

77. Assim, computando-se o somatório dos valores repassados para geração de vagas aos estados e DF em 2016 e 2017, têm-se os montantes anuais de R\$ 862.499.999,88 e R\$ 177.187.500,00, respectivamente, perfazendo o valor total de R\$ 1.039.687.499,88 nos dois exercícios (tabela acima)

78. Ocorre que, mesmo se abstraindo os problemas de gerência e administração encontrados nas UFs, o ciclo de gestão de ações destinadas à construção de estabelecimentos prisionais é, por si só, demorado, sendo raramente inferior a três anos, envolvendo etapas que vão desde o planejamento até o desembaraço burocrático, licitações, contratações, execução e efetiva entrega da obra.

79. A esse respeito, relevante trazer à baila o importante exemplo do Governo do Distrito Federal, cujo cronograma de utilização de recursos da primeira cota do Funpen para geração de vagas (2016) observará os seguintes prazos:

Tabela 5: Cronograma de geração de vagas no GDF com recursos da primeira cota de recursos fundo a fundo (Funpen), repassada em dezembro de 2016

Etapa	Data prevista
Conclusão de projetos executivos complementares	30/7/2018
Conclusão do processo licitatório	31/12/2018
Contratação	28/2/2019
Conclusão das obras	30/8/2020

Fonte: peça 31.

80. Conforme visto, o DF ainda está na etapa embrionária do processo. A previsão de conclusão das obras é agosto de 2020, quando o ente distrital já terá abrigado em seu fundo penitenciário mais três cotas de transferências (2017, 2018, 2019) e estará na iminência de receber uma quarta parcela (2020).
81. É possível que parte dessas futuras cotas seja direcionada para a geração de vagas, dada a reserva legal de aplicação de, no mínimo, 30% dos recursos do Funpen em construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais, art. 3º, §5º, da LC 79/1994.
82. Não há, no entanto, imposição legal de que, invariavelmente, 30% do valor destinado a cada UF por meio da modalidade fundo a fundo destinem-se à geração de vagas prisionais, conforme indicado no art. 7º da Portaria MJSP 1.221, de 21 de dezembro de 2017, que regulamenta os procedimentos e os critérios para a transferências obrigatórias do Funpen para as Unidades da Federação para o ano de 2017: ‘No mínimo 30% (trinta por cento) dos recursos do FUNPEN serão aplicados na construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais’.
83. Com o propósito de alcançar o referido percentual (art. 3º, §5º, da LC 79/1994), pode a União, por exemplo, alocá-lo em determinados estados ou no DF (transferências voluntárias ou obrigatórias), conforme necessidades e capacidades operativas de cada um, ou, ainda por hipótese, destinar parcela dele à construção de penitenciárias federais.
84. A União também não se obriga, pelo menos até 2019, a repassar às UFs os exatos (ou próximos) percentuais inscritos no art. 3º-A da Lei Complementar 79/1994, uma vez que os incisos I, II e III trazem apenas limites percentuais máximos admitidos (‘até’), não havendo, portanto, limites inferiores.
85. Em 2017, quando o maior percentual permitido era 75%, a União, após excluir as despesas de investimento e custeio do Depen (art. 3º-A, §1º, da LC 79/1994), transferiu aos entes federativos 65,28% da dotação orçamentária ajustada do Funpen (R\$ 590.625.000,00/R\$ 904.668.627,00), conforme Nota Técnica nº 1/2017/COFIPLAC/DIREX/DEPEN, peça 100.
86. Assim, para atenuar a situação exposta, conforme será proposto, a União, ao examinar o plano de aplicação ofertado pelos estados/DF e municípios em repasses vindouros, deverá considerar o estágio de aplicação de recursos anteriormente repassados para ações que envolvem obras de engenharia e, em especial, a capacidade do ente federativo de desenvolver empreendimentos simultâneos dessa mesma natureza.
87. Não o fazendo, e não havendo impedimentos para novos repasses anuais em razão de não atendimento de condicionantes legais, tampouco determinação de restituição de saldos financeiros decorrente de não utilização, ter-se-á acúmulo de verbas do Funpen em fundos dos estados e DF sem entregas efetivas (obras inconclusas), resultando que, na prática, os recursos, antes depositados no Funpen, agora o estarão nos fundos desses entes.
88. Há, dessa forma, grande probabilidade de sobreposição de repasses financeiros para construção, reforma e ampliação de presídios sem que os antecedentes tenham alcançado o objetivo determinado, com significativos riscos de má gestão e desvios de recursos públicos (superfaturamento e/ou sobrepreços).
89. Logo, a cota de cada UF partilhada segundo os critérios colocados no art. 3-A, §7º, da LC 79/1994, combinada com a exigência de aplicação de 30% da dotação do Funpen em construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais, deve ser estabelecida com racionalidade e estar parametrizada nos princípios constitucionais, em especial, no que interessa à presente análise, no princípio da economicidade.
90. O exame da economicidade deve sopesar os custos e os resultados para a sociedade, tendo como parâmetro as alternativas disponíveis no momento da decisão quanto ao emprego de recursos públicos.
91. O ato antieconômico não ocorre somente devido ao sobrepreço ou superfaturamento. Ante a escassez de recursos, conforme leciona a Economia, os gestores públicos devem utilizá-los com racionalidade, em quantidade e no momento adequados, aplicando-os em objetos que não se refletirão em disfunções estatais.
92. Sob esse prisma, cabe ao Tribunal de Contas da União, além de determinar ao Depen a adoção de medidas que mitiguem os riscos apontados neste capítulo (§86), exercer a competência outorgada pelo art. 59, §1º, inciso V, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), alertando parte dos órgãos e Poderes enumerados no art. 20 da mesma lei sobre o risco de repasses anuais sucessivos de recursos do Funpen aos estados, DF e municípios para aplicação em objeto (geração de vagas) que demanda longo prazo de maturação, com impacto sobre o resultado do programa, conforme será proposto ao final deste relatório.
93. Em relação a ações de aparelhamento e modernização, os repasses da União na modalidade obrigatória em 2016 e 2017 estão contemplados na tabela abaixo:

Tabela 6: Valores do Funpen (fundo a fundo) transferidos para ações de aparelhamento e modernização.

UF	2016 (R\$)	2017 *(R\$)	Total (2016 + 2017)
AC	12.840.000,00	11.386.483,46	R\$ 24.226.483,46
AL	12.840.000,00	13.179.532,13	R\$ 26.019.532,13
AM	12.840.000,00	13.308.827,62	R\$ 26.148.827,62
AP	12.840.000,00	10.227.605,76	R\$ 23.067.605,76
BA	12.840.000,00	19.619.097,22	R\$ 32.459.097,22
CE	12.840.000,00	20.748.121,06	R\$ 33.588.121,06
DF	12.840.000,00	8.894.491,42	R\$ 21.734.491,42
ES	12.840.000,00	11.990.579,37	R\$ 24.830.579,37
GO	12.840.000,00	12.412.938,20	R\$ 25.252.938,20
MA	12.840.000,00	16.290.297,54	R\$ 29.130.297,54
MG	12.840.000,00	24.119.059,30	R\$ 36.959.059,30
MS	12.840.000,00	11.619.617,82	R\$ 24.459.617,82
MT	12.840.000,00	10.197.663,33	R\$ 23.037.663,33
PA	12.840.000,00	16.566.059,21	R\$ 29.406.059,21
PB	12.840.000,00	13.216.705,54	R\$ 26.056.705,54
PE	12.840.000,00	19.961.679,03	R\$ 32.801.679,03
PI	12.840.000,00	11.660.965,16	R\$ 24.500.965,16
PR	12.840.000,00	18.660.849,43	R\$ 31.500.849,43
RJ	12.840.000,00	18.563.714,70	R\$ 31.403.714,70
RN	12.840.000,00	12.117.419,23	R\$ 24.957.419,23
RO	12.840.000,00	11.948.738,97	R\$ 24.788.738,97
RR	12.840.000,00	8.706.920,74	R\$ 21.546.920,74
RS	12.840.000,00	13.219.500,20	R\$ 26.059.500,20
SC	12.840.000,00	10.872.334,88	R\$ 23.712.334,88
SE	12.840.000,00	11.225.115,95	R\$ 24.065.115,95
SP	12.840.000,00	52.098.244,45	R\$ 64.938.244,45
TO	12.840.000,00	10.624.938,28	R\$ 23.464.938,28
Total:	346.680.000,00	413.437.500,00	R\$ 760.117.500,00

Fonte: Depen (peças 91 e 89)

* Ações ‘aparelhamento e modernização’ contam com 70% do valor total transferido para cada UF, uma vez que 30% são destinados à ‘construção’.

94. Relativamente aos valores de 2016 acima informados, as UFs efetivaram os seguintes gastos, conforme Informação 226/2017/CGGIR-DEPEN/DIRPP/DEPEN, peça 91:

Tabela 7: Gastos realizados pelas UFs em aparelhamento e modernização (capital e custeio) com recursos repassados em dezembro de 2016 (R\$ 12.840.000,00). Posição 26/1/2018.

UF	Percentual financeiro executado dos R\$ 12.840.000,00 repassados a cada UF em 2016.			
	Modernização-Capital (R\$) (A)	Modernização-Custeio (R\$) (B)	Total (R\$) (A) + (B)	(%)
AC	8.117.793,51	1.869.942,08	9.987.735,59	78%
AL	3.140.356,40	309.892,80	3.450.249,20	27%
AM	2.450.534,00	103.200,00	2.553.734,00	20%
AP	0,00	0,00	0,00	0%

CE	0,00	0,00	0,00	0%
DF	0,00	0,00	0,00	0%
ES	2.072.408,97	0,00	2.072.408,97	16%
GO	1.646.747,56	717.856,00	2.364.603,56	18%
MA	4.369.890,19	145.135,55	4.515.025,74	35%
MG	7.553.941,05	0,00	7.553.941,05	59%
MS	2.230.257,00	0,00	2.230.257,00	17%
MT	5.130.850,00	1.189.576,00	6.320.426,00	49%
PA	5.835.968,70	989.279,35	6.825.248,05	53%
PB	0,00	0,00	0,00	0%
PE	5.504.408,08	988.957,41	6.493.365,49	51%
PI	8.092.974,40	2.356.492,88	10.449.467,28	81%
PR	0,00	0,00	0,00	0%
RJ	3.575.777,60	1.274.900,00	4.850.677,60	38%
RN	2.956.604,60	127.253,62	3.083.858,22	24%
RO	0,00	0,00	0,00	0%
RR	0,00	0,00	0,00	0%
RS	0,00	0,00	0,00	0%
SC	1.447.741,58	575.779,58	2.023.521,16	16%
SE	915.244,70	29.001,00	944.245,70	7%
SP	0,00	579.136,23	579.136,23	5%
TO	0,00	372.948,50	372.948,50	3%
Total	R\$ 65.041.498,34	R\$ 11.629.351,00	R\$ 76.670.849,34	-

Fonte: Depen (peça 91)

95. Os quadros apresentados demonstram que tampouco em ações de aparelhamento e modernização há expectativa de utilização integral dos recursos no prazo definido em ato normativo. Apenas cinco estados apresentam dispêndios superiores à metade do total recebido (peça 91): Piauí (81%), Acre (78%), Minas Gerais (59%), Pará (53%) e Pernambuco (51%).

96. Embora em grau menos acentuado do que ocorre em ações para geração de vagas prisionais (construção, ampliação, reforma), esse baixo 'desempenho' (em termos globais, dos R\$ 346.680.000,00 repassados à totalidade das UFs em 2016 nessa ação, R\$ 76.670.849,34 foram gastos, representando 22,11%) deve ensejar no gestor público as mesmas preocupações já consignadas para os casos de construção, ampliação e reforma.

2.2. Insuficiência de condicionantes legais

97. A Portaria Depen 128/2017 (peça 89), que regulamenta a operacionalização dos repasses financeiros obrigatórios do Fundo Penitenciário Nacional, disciplina que o Departamento Penitenciário Nacional exercerá o controle sobre os recursos repassados às UFs por intermédio de acesso às contas bancárias específicas, relatórios semestrais ordinários, visitas *in loco* e relatório anual de gestão, entre outros (art. 3º).

98. Os recursos financeiros deverão ser depositados e geridos exclusivamente em conta bancária específica do Banco do Brasil abertas pelo Depen e, enquanto não empregados em sua finalidade, serão automaticamente aplicados em fundos de aplicação financeira de curto prazo, lastreados em títulos da dívida pública federal, com resgates automáticos (art. 1º).

99. Não obstante a exigência estabelecida na Portaria Depen 128/2017, o Distrito Federal e os estados de Goiás, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul não migraram os recursos recebidos em 2016 para as respectivas contas bancárias específicas, conforme atesta o Depen no documento à peça 91, posição de janeiro de 2018.

100. Treze Unidades Federativas também não apresentaram relatórios semestrais ao Depen relativamente ao primeiro quinhão de recursos repassados.

101. O problema pode ser melhor compreendido a partir da tabela construída com base na Informação 226/2017/CGGIR-DEPEN/DIRPP/DEPEN, encaminhada pelo Depen por meio do Ofício

141/2018/GABDEPEN/DEPEN-MJ (peça 90), a qual retrata a situação de cada UF recebedora da primeira cota do Funpen em relação aos dois instrumentos de controle citados (movimentação de recursos em contas específicas e relatórios semestrais).

Tabela 8: UFs que apresentaram relatório semestral e transferiram recursos para contas bancárias específicas. Posição de 26/1/2018.

UF	Apresentou relatório semestral?	Transferiu os recursos para as contas bancárias específicas?	Observações
AC	Não	Sim	Embora notificada pelo Depen, a UF não apresentou justificativas por não ter apresentado relatório semestral.
AL	Sim	Sim	A UF apresentou relatório semestral sucinto, 'composto de documentações financeiras, tais como notas fiscais e empenhos'.
AM	Não	Sim	A UF apresentou ao Depen, a título de relatório semestral, documento 'sucinto, no qual apresentou fotos de parte dos equipamentos adquiridos', tendo o Depen solicitado informações adicionais.
AP	Não**	Sim	A UF não apresentou relatório semestral. Não houve gastos com os recursos advindos do repasse fundo a fundo. Enviou alguns extratos bancários.
BA	*	Sim	Prazo de apresentação de relatório ainda não transcorrido, uma vez que a UF recebeu os recursos da primeira cota em outubro de 2017.
CE	*	Sim	Prazo de apresentação de relatório ainda não transcorrido, uma vez que a UF recebeu os recursos da primeira cota em novembro de 2017.
DF	Não	Não	O estado migrou para conta específica R\$ 4.000.000,00, referentes à ação de modernização-custeio, e R\$ 187.674,40, correspondentes aos rendimentos financeiros auferidos. Não migrou R\$ 31.944.444,44, referentes à construção/ampliação, e R\$ 8.840.000,00, relativos à modernização-capital, embora esses valores tenham sido sacados da conta do FUNPDF. A UF não apresentou o relatório semestral, mesmo após notificação do Depen.
ES	Sim	Sim	O relatório semestral apresentado contém notas fiscais, empenhos e atas de registros de preços.
GO	Não	Não	A UF não depositou os recursos repassados nas contas específicas abertas no Banco do Brasil pelo Depen na sua totalidade. Conforme relata o órgão federal, o ente, ao promover qualquer pagamento relativo aos

			recursos do fundo a fundo, deposita em cada ação pertinente o valor correspondente à despesa executada, para só então liquidar o gasto por intermédio das contas especiais.
MA	Sim	Sim	A UF apresentou o relatório semestral ao Depen com informações 'alusivas aos gastos ora efetivados'.
MG	Sim	Sim	A UF 'remeteu [ao Depen] informações pertinentes às aquisições realizadas'.
MS	Sim	Sim	A UF apresentou 'relatórios sucintos da execução dos recursos', o que ensejou, por parte do órgão federal, a solicitação de 'informações complementares, a fim de permitir a devida análise'.
MT	Sim	Sim	A UF encaminhou ao Depen 'informações pertinentes às aquisições realizadas'.
PA	Sim	Sim	O relatório semestral foi encaminhado pelo ente e está sob análise do Depen.
PB	Não**	Sim	A UF não realizou despesas. Não apresentou relatório semestral.
PE	Sim	Sim	A UF apresentou 'prestação de contas parcial'.
PI	Sim	Sim	A UF apresentou 'prestação de contas parcial'.
PR	Sim	Sim	A UF apresentou 'relatório sucinto'. O Depen considerou 'imprescindível o acréscimo de informações para que se possibilite a análise das ações adotadas'.
RJ	Não	Não	A UF não repassou às contas específicas do Banco do Brasil abertas pelo Depen o montante de R\$ 15 milhões, além dos rendimentos financeiros. Instado pelo órgão a prestar esclarecimentos, o gestor local 'quedou silente'. O Depen afirmou que realizará monitoramento <i>in loco</i> e instaurará TCE.
RN	Não	Sim	Mesmo notificado, não apresentou relatório semestral.
RO	Não	Sim	A UF não realizou despesas. Não apresentou relatório semestral.
RR	Não	Sim	O Depen irá instaurar TCE a fim de apurar o uso pela UF de R\$ 3.565.770,12 em desconformidade com o previsto no Plano de Aplicação apresentado pelo gestor e aprovado pelo Depen.
RS	Não	Não	Mesmo notificado, não apresentou relatório semestral. Depen realizará visita <i>in loco</i> .
SC	Não	Sim	Mesmo notificado, não apresentou relatório semestral.
SE	Sim	Sim	A UF encaminhou 'relatório sucinto', sendo, segundo o Depen, 'imprescindível a

			remessa de informações adicionais’.
SP	Sim	Sim	A UF apresentou ao Depen ‘prestação de contas parcial’. O órgão federal relata que foram feitos depósitos indevidos na conta do Banco do Brasil aberta pelo Depen, em apuração pelo Depen.
TO	Não	Sim	Mesmo notificado, não apresentou relatório semestral.

Fonte: Depen, peça 91.

* Prazo de apresentação de relatório semestral não transcorrido, uma vez que o repasse financeiro da União a essas UFs ocorreu no último trimestre de 2017.

** A não realização de despesas não dispensa a UF da apresentação de relatório semestral.

102. Motivado pela falta de informações prestadas por algumas das UFs ou de atendimento a regras preestabelecidas pelo MJSP, o órgão penitenciário federal informou que planeja realizar verificações *in loco* em determinadas Unidades Federativas (peça 91), conforme especificado no quadro seguinte:

Tabela 9: Indicações pelo Depen de verificações *in loco* como mecanismo de controle dos recursos transferidos pelo Funpen (fundo a fundo).

UF	Objetivo da ação de controle
AC	Verificar o andamento das ações pactuadas no plano de aplicação, assim como a documentação correspondente aos gastos realizados.
DF	Verificar a ocorrência das seguintes situações: - os recursos repassados ao DF para as ações de construção/ampliação de estabelecimentos prisionais e modernização-capital, acrescidos de seus rendimentos, não foram transferidos para as contas bancárias específicas, conforme prevê a Portaria Depen 128/2017, embora tenham sido sacados da conta do Fundo Penitenciário do Distrito Federal (FUNPDF). - a UF não apresentou relatório semestral, mesmo após notificada pelo Depen.
GO	Acompanhar o andamento das ações pactuadas no plano de aplicação e os gastos executados até janeiro de 2018.
RJ	Monitorar <i>in loco</i> , junto à administração penitenciária do Rio de Janeiro, uma vez que a UF não depositou os recursos nas contas específicas, além de não ter respondido às solicitações do Depen para esclarecimento do uso dos recursos transferidos.
RN	Verificar a utilização dos recursos transferidos por meio de visita <i>in loco</i> na instituição responsável por gerir os recursos do Fundo Penitenciário local. A UF não apresentou relatório semestral.
RR	Verificar o andamento das ações firmadas no plano de aplicação dos recursos repassados.
RS	Visitar <i>in loco</i> a sede da administração penitenciária local responsável pela gestão do Fundo Penitenciário. A UF não fez os depósitos nas contas específicas, tampouco apresentou relatório semestral.

Fonte: Depen (peça 91).

103. Apesar dos problemas apontados, todas as UFs, inclusive aquelas com indicativos de instauração de tomada de contas especial, casos do Rio de Janeiro e de Roraima, tiveram seus respectivos fundos penitenciários abastecidos na segunda leva de transferência de recursos, ocorrida no final de 2017, conforme peça 92.

104. Para recebê-los, as UFs teriam que cumprir, em sua integralidade, as condicionantes impostas no art. 3º-A, §3º, da Lei Complementar 79/1994, bem como no art. 3º, §4º, do mesmo dispositivo legal.

105. Conforme pode ser observado, o art. 3º-A, §3º, da aludida lei preocupou-se em definir requisitos mínimos (condicionantes) para que os entes federados recebam recursos do Funpen na modalidade fundo a fundo:

I- existência de fundo penitenciário, no caso dos Estados e do Distrito Federal, e de fundo específico, no caso dos Municípios;

II- existência de órgão ou de entidade específica responsável pela gestão do fundo de que trata o inciso I;

III- apresentação de planos associados aos programas a que se refere o §2º do art. 3º da LC 79/1994, 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;

IV- habilitação do ente federativo nos programas instituídos;

V. aprovação de relatório anual de gestão, o qual conterá 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;

VI - existência de conselhos estadual ou distrital penitenciários, de segurança pública, ou congêneres, para apoio ao controle e à fiscalização da aplicação dos recursos do fundo, no caso dos Estados e do Distrito Federal.

106. Procurou, dessa forma, fomentar o enquadramento das UFs ao novo modelo, a fim de que fossem criados mecanismos e estruturas mínimas necessárias à gestão e ao controle das verbas federais.

107. No final de 2017, ante a proximidade da segunda transferência de recursos, a equipe de fiscalização emitiu o Ofício de Requisição 18/2017-TCU-SecexDefesa, de 8/2017-TCU-SecexDefesa, de 8/1/2018, peça 71, por meio do qual o Depen fora demandado a apresentar informações sobre o cumprimento das aludidas condicionantes legais por parte das UFs candidatas a receber recursos.

108. Em resposta, o órgão penitenciário federal disponibilizou ao Tribunal o quadro reproduzido no Anexo I, peça 101.

109. Segundo informações ali presentes, todos os entes federativos teriam cumprido as condicionantes legais e, por isso, tornaram-se aptos ao recebimento da segunda parcela (2017), não obstante alguns deles, conforme anteriormente exposto, não terem cumprido importantes mandamentos federais veiculados por meio de portarias, notas técnicas, etc., notadamente a regra de movimentação de valores em contas específicas e de apresentação de relatórios semestrais.

110. Referidos regramentos constituem, na verdade, instrumentos de controle instituídos pelo Depen, os quais resultariam substancialmente mais efetivos se elevados ao nível de condicionante, em acréscimo àqueles já definidos no art. 3º-A, §3º, incisos I a VI, da Lei Complementar 79/1994.

111. Não se trata de questionar as intenções do legislador, mas expor uma deficiência da lei que está impedindo o alcance do objetivo da política pública capitaneada pelo Depen enquanto gestor do Fundo Penitenciário Nacional.

112. Ressalvado esse aspecto, propõe-se recomendar à Presidência da República que, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição Federal, avalie a conveniência e oportunidade de adotar medida provisória para ampliar o rol de condicionantes para que os estados, DF e municípios habilitem-se ao recebimento de recursos do Fundo Penitenciário Nacional na modalidade fundo a fundo, estabelecendo-lhes exigências em adição àquelas prescritas no art. 3º-A, §3º, da Lei Complementar 79/1994, tais como movimentação de recursos em contas bancárias específicas, apresentação de relatórios semestrais, apresentação de relatório de execução físico-financeira, cumprimento integral do termo de adesão e do plano de aplicação, entre outras a serem definidas pela Administração.

2.3. Ausência de regulamentação das transferências fundo a fundo do Funpen

113. A Lei Complementar 79/1994 estatui, no art. 4º, que o Poder Executivo baixará os atos necessários para regulamentá-la.

114. Atualmente, a referida LC é regulamentada pelo Decreto 1.093/1994, publicado antes da instituição das transferências obrigatórias de recursos do Funpen e, portanto, não orientador dessa modalidade de repasse financeiro.

115. Até o momento, em relação às transferências obrigatórias do Funpen, a LC encontra-se precariamente 'regulamentada' por portarias e notas técnicas, a exemplo das seguintes:

a) Portaria MJSP 1.221/2017, que regulamenta os procedimentos e os critérios para a transferência obrigatória de recursos do Funpen para as unidades da federação para o ano de 2017. O Anexo I contém minuta do Termo de Adesão e o Anexo II, a planilha com os critérios de partilha e os valores dos recursos distribuídos aos estados e ao DF;

- b) Portaria MJSP 1.414/2016, que regulamenta a transferência obrigatória de recursos do Funpen independentemente de convênio ou instrumento congênere;
- c) Portaria MJSP 1.171/2017, que prorroga o prazo de que trata o *caput* do art. 6º da Portaria 1.414, de 26 de dezembro de 2016 (não utilização dos recursos até 31/12/2017);
- d) Portaria MJSP 72/2017, que altera a Portaria 1.414/2016;
- e) Portaria Depen 128/2017, que regulamenta a operacionalização dos repasses financeiros obrigatórios do Funpen, na modalidade fundo a fundo, exclusivamente pelo Banco do Brasil S.A; e
- f) Nota Técnica 1/2017/DIRP/Depen, que contém orientações a respeito da utilização dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional para as ações de geração de vagas em estabelecimentos penais (ampliação/construção e reforma).

116. Dessa forma, ante a lacuna derivada da falta de regulamento, o MJSP editou normativos disciplinadores da matéria com abordagens sobre diferentes temas, veiculados ora por portarias, ora por notas técnicas.

117. A falta de regulamentação, aliada à variedade de orientações lançadas pelo MJSP, traz dificuldades ao gestor e causa instabilidade.

118. Vale salientar que portarias não atingem nem obrigam terceiros, uma vez que são atos destinados a produzir efeitos internamente, apenas se dirigindo aos servidores administrativos, traçando-lhes diretrizes, esclarecimentos, orientações.

119. Sobre a matéria, reproduz-se trecho do relato do estado de Sergipe a respeito de dificuldades na aplicação dos recursos do Funpen decorrentes de indefinições e sobreposições de regras no âmbito das transferências fundo a fundo, conforme informado pelo TCE/SE:

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.

120. A edição de ato regulatório conferirá a necessária estabilidade aos conteúdos jurídicos de observação obrigatória pelo Depen e pelos entes beneficiários do Funpen. Poderá definir elementos como termos, conceitos, conteúdo, prazos, etc., de forma a padronizar informações e garantir transparência à movimentação dos recursos financeiros transferidos pelo fundo federal.

121. Diante da importância da regulamentação da matéria, por meio do Ofício de Requisição 18/2017-TCU/SecexDefesa, peça 66, a equipe de fiscalização demandou ao Depen informações sobre a edição ou preparativos para a publicação do regulamento (remodelado) em comento.

122. Em atendimento ao expediente, o órgão afirmou que os normativos que regulamentam a referida lei complementar são: Lei 13.500/2017, Portaria MJSP 1414/2017, Portaria DEPEN 128/2017, Portaria DEPEN 72/2017, Portaria MJSP 1221/2017 e Portaria 1171/2017, peça 99.

123. No entanto, importante esclarecer que regulamento é a ato normativo emitido pelo Chefe do Executivo, cuja finalidade é desdobrar ou detalhar um ato superior. As formas mais comuns são os decretos regulamentares. A Lei 13.500/2017, citada pelo Depen, refere-se, na verdade, à lei que alterou a LC 79/1994, nada se assemelhando a regulamento.

124. À vista do exposto, a publicação pelo Poder Executivo Federal de ato regulamentador que contemple e consolide as recentes (2016-2018) e diversas diretivas informadas pelo MJSP deve processar-se com a brevidade que o caso requer, uma vez que o ato amodernado terá o condão de elevar a nível de regulamento todas as orientações importantes propagadas por portarias, notas técnicas etc.

2.4. Conselhos: o controle social

125. O controle dos repasses de recursos do Funpen na modalidade fundo a fundo deve ser fortalecido devido à dificuldade de fiscalizar as transferências na forma tradicional, sobretudo em razão da materialidade e universalidade dos repasses que são/serão anualmente direcionados às UFs.

126. Ações de controle isoladas, quer do Depen, quer do Tribunal de Contas da União ou de outras instituições de controle, não conseguirão estar simultaneamente ou na frequência desejável nas 27 UFs e nos municípios potencialmente aptos a receber recursos sob o viés obrigatório.

127. A escassez de recursos humanos que predomina na Administração Pública nos tempos atuais, bem como a falta de perspectiva, por razões orçamentárias, de incrementos na força de trabalho (concurso público) para fiscalizar o universo dos repasses, obriga a uma mudança na forma de monitorar a aplicação desses recursos.

128. À vista disso, a integração das diversas instâncias de controle, com redução de retrabalho e troca de informações, é um aspecto que deve ser fomentado.

129. Conforme pode ser visto, em acréscimo às competências estabelecidas no art. 70 da Lei de Execução Penal, a LC 79/1994, art. 3º-A, §3º, VI, delegou aos conselhos estaduais ou distrital penitenciários, de segurança pública ou congêneres relevante responsabilidade de fiscalizar a aplicação dos recursos, sendo a existência desses conselhos, inclusive, um dos condicionantes para o repasse de verbas do Funpen às UFs.

130. Conforme informações presentes no Anexo I (peça 101), todas as UFs têm em sua estrutura os preditos conselhos. A confirmação do atendimento desse requisito pelo Depen, na prática, ocorreu por meio da verificação da existência de ato normativo constitutivo de conselhos e de sua composição.

131. Vale mencionar que, assim como a LC 79/1994, a Lei 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), também ordenou a participação de conselhos no controle dos recursos transitados na modalidade fundo a fundo no âmbito da política educacional.

132. Em seu art. 24, estatui que o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo serão exercidos por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

133. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados mensalmente, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos fundos, assim como os referentes às despesas realizadas, ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.

134. Os conselhos do Fundeb, poderão, sempre que julgarem conveniente, entre outras prerrogativas:

a) apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do fundo;

b) por decisão da maioria de seus membros, convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a trinta dias;

c) requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos referentes a licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços custeados com recursos do fundo, entre outros; e

d) realizar visitas e inspeções *in loco* para verificar, por exemplo, o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do fundo.

135. Apresentados esses elementos elucidativos, avalia-se que algumas das práticas legais em curso no Fundeb pode e deve ser reproduzida na esfera do Funpen, de forma que os controles exercidos pelos conselhos sejam de fato determinantes, permitindo que as anormalidades locais detectadas sejam imediatamente reportadas ao Departamento Penitenciário Nacional.

2.5. Transparência

136. Por meio do item 9.1.6 do Acórdão 2643/2017-TCU-Plenário, Sessão de 29/11/2017, emitido no âmbito da primeira etapa desta auditoria (TC 003.673/2017-0), o TCU determinou ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que disponibilizasse em sua página na internet, na seção reservada ao Fundo Penitenciário Nacional, informações sobre cada repasse de recursos [do Fundo] 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.

137. Embora os presentes autos não tratem de monitoramento da deliberação anterior, mas da segunda etapa da auditoria no sistema prisional, a relevância e urgência da matéria justifica verificação do cumprimento da determinação já no curso destes autos.

138. Por meio do Ofício 67/2018/SE-MJ, de 8 de fevereiro de 2018, peça 202 do TC 003.673/2017-0, a Secretaria Executiva do MJSP informou ter incluído na página oficial do Depen na internet informações sobre os valores repassados fundo a fundo aos estados da federação e ao Distrito Federal, bem como o número dos correspondentes processos administrativos referentes a 2016 e 2017, no link: <http://depen.gov.br/DEPEN/dirpp/instrumentos-de-repasse-1> (peça 89).

139. Ao se avaliar os dados apresentados na página do Ministério da Justiça e Segurança Pública na internet, reproduzidos nas tabelas 10 e 11, nota-se que não atendem ao objetivo visado. Eles consistem em registros feitos em tabelas estáticas, referentes aos exercícios de 2016 e 2017, em que estão discriminados os números dos processos administrativos associados às transferências às unidades federadas e as frações dos recursos destinados à construção e ao custeio por Unidade da Federação. Não é oferecido meio de acesso aos respectivos processos, aspecto crítico para assegurar a transparência visada pela determinação do Tribunal.

Tabela 10: Valores do Funpen repassados às UFs em 2016

UF	Processos	Construção (R\$)	Aparelhamento e custeio (R\$)	Total (R\$)
AC	08016.015342/2016-32	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
AL	08016.015356/2016-56	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
AM	08016.015336/2016-85	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
AP	08016.015355/2016-10	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
BA	08016.011046/2017-43	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
CE	00734.002015/2017-84	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
DF	08016.015374/2016-38	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
ES	08016.015361/2016-69	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
GO	08016.015352/2016-78	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
MA	08016.015368/2016-81	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
MG	08016.015380/2016-95	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
MS	08016.015366/2016-91	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
MT	08016.015365/2016-47	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
PA	08016.015359/2016-90	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
PB	08016.015346/2016-11	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
PE	08016.015358/2016-45	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
PI	08016.015353/2016-12	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
PR	08016.015337/2016-20	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
RJ	08016.015335/2016-31	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
RN	08016.015383/2016-29	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
RO	08016.015362/2016-11	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
RR	08016.015345/2016-76	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
RS	08016.015369/2016-25	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44

SC	08016.015338/2016 -74	31.944.444, 44	12.840.000, 00	44.784.444,44
SE	08016.015339/2016 -19	31.944.444, 44	12.840.000, 00	44.784.444,44
SP	08016.015373/2016 -93	31.944.444, 44	12.840.000, 00	44.784.444,44
TO	08016.015375/2016 -16	31.944.444, 44	12.840.000, 00	44.784.444,44
Total		862.499.999 ,88	346.680.000 ,00	1.209.179.999,88

Tabela 11: Valores do Funpen repassados às UFs em 2017

UF	Processos	Capital (R\$)	Custeio (R\$)	Total (R\$)
AC	08016.020932/2017- 68	10.311.274,09	5.955.130,85	16.266.404,94
AL	08016.020933/2017- 11	11.935.007,74	6.892.895,31	18.827.903,05
AM	08016.020939/2017- 80	12.052.094,04	6.960.516,85	19.012.610,89
AP	08016.020934/2017- 57	9.261.827,56	5.349.037,81	14.610.865,37
BA	08016.020938/2017- 35	17.766.493,90	10.260.787,85	28.027.281,75
CE	08016.020935/2017- 00	18.788.905,63	10.851.267,32	29.640.172,95
DF	08016.020931/2017- 13	8.054.597,30	4.651.819,01	12.706.416,31
ES	08016.020947/2017- 26	10.858.326,09	6.271.073,01	17.129.399,10
GO	08016.020944/2017- 92	11.240.802,18	6.491.966,68	17.732.768,86
MA	08016.020949/2017- 15	14.752.028,01	8.519.825,61	23.271.853,62
MG	08016.020936/2017- 46	21.841.530,99	12.614.268,02	34.455.799,01
MS	08016.020948/2017- 71	10.522.393,91	6.077.060,12	16.599.454,03
MT	08016.020940/2017- 12	9.234.712,55	5.333.377,92	14.568.090,47
PA	08016.020930/2017- 79	15.001.749,90	8.664.048,97	23.665.798,87
PB	08016.020945/2017- 37	11.968.670,92	6.912.337,00	18.881.007,92
PE	08016.020946/2017- 81	18.076.726,19	10.439.958,13	28.516.684,32
PI	08016.020943/2017- 48	10.559.836,88	6.098.684,78	16.658.521,66
PR	08016.020925/2017- 66	16.898.732,07	9.759.624,25	26.658.356,32

RJ	08016.020929/2017-44	16.810.769,64	9.708.822,79	26.519.592,43
RN	08016.020915/2017-21	10.973.188,64	6.337.410,26	17.310.598,90
RO	08016.020941/2017-59	10.820.436,62	6.249.190,48	17.069.627,10
RR	08016.020926/2017-19	7.884.738,65	4.553.719,55	12.438.458,20
RS	08016.020950/2017-40	11.971.201,68	6.913.798,60	18.885.000,28
SC	08016.020928/2017-08	9.845.675,83	5.686.231,14	15.531.906,97
SE	08016.020942/2017-01	10.165.144,29	5.870.735,64	16.035.879,93
SP	08016.020924/2017-11	47.178.681,65	27.247.381,85	74.426.063,50
TO	08016.020927/2017-55	9.621.640,54	5.556.842,72	15.178.483,26
Total		374.397.187,49	216.227.812,52	590.625.000,01

140. Por outro lado, o MJSP possui em sua página inicial, na aba ‘Política Penal’, o banner ‘Transparência Institucional’, que redireciona o usuário para seção contendo o título ‘Fundo Penitenciário Nacional, que, por sua vez, possui outros três banners, no seguinte endereço: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional>:

Figura 3: Banner na internet para acesso à execução do Funpen.



141. O caminho natural para os usuários e interessados em acompanhar o emprego dos recursos do Funpen seria acessar o banner ‘EXECUÇÃO’.

142. Entretanto, ao clicar em EXECUÇÃO’, as seguintes informações são apresentadas:

Figura 4: Informações na internet sobre a execução do Funpen.

SEUS DIREITOS

- Anistia Política
- Arquivo Nacional
- Classificação Indicativa
- Consumidor
- Elaboração Legislativa
- FUNAI
- Migrações
- Políticas de Justiça
- Política Penal**
- Políticas
- Sistema Penitenciário Federal
- Ouvidoria
- Cooperação Internacional
- Transparência Institucional
- RelatorioTCU.pdf
- ParecerTCU.pdf
- CertificadoTCU.pdf
- Relatorio_de_Auditoria.pdf
- copy_of_Relatorio_de_Auditoria.pdf
- Certificado_de_Auditoria.pdf
- Parecer_do_Dirigente_do_Orgao_de_Controle_Interno.pdf
- SEI_MJ4836515PronunciamentoMinisterial.pdf
- CNPCP
- Notícias DEPEN
- Imagens
- Notícias DEPEN
- GuiaDeIntegracaoSISDEPEN_v1
- SISDEPENIEWebServicesCusto
- SISDEPENIEWebServicesTabel

FUNPEN - Execução

[Origem e Finalidade](#) | [Arrecadação](#) | [Execução](#)

Execução Orçamentária do FUNPEN

O Departamento Penitenciário Nacional, faz parte da execução do Programa 2070 - Segurança com Cidadania, e Programa 2112 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça, previsto no Plano Plurianual 2012/2015.

O Programa 2070 é composto pelas seguintes ações orçamentárias:

- 20UG - REINTEGRAÇÃO SOCIAL, ALTERNATIVAS PENAIS E CONTROLE SOCIAL;
- 20UH - REESTRUTURAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA CRIMINAL E PENITENCIÁRIO.

O Programa 2112 é composto pelas seguintes ações orçamentárias:

- 20WS - CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL;
- 2000 - ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE.

Cada uma das ações apresentadas contém planos orçamentários, conforme tabela a seguir, que buscam a geração de vagas; o aprimoramento tecnológico dos estabelecimentos penais; o tratamento penitenciário adequado e digno ao apenado, internado e egresso do sistema com a sua posterior reintegração à sociedade.

Para o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, ocorreram alterações significativas na estrutura de formulação dos últimos anos, objetivando um caráter mais estratégico. Outro objetivo almejado com a reformulação seria a simplificação da comunicação dos principais objetivos de governo e suas metas à sociedade.

Quadro de Execução Orçamentária do DEPEN/MJ - Posição: 05/12/2014

ACÇÕES ORÇAMENTÁRIAS - DEPEN/MJ	Grupo de Despesa	Dotação Atualizada	Empenhos Emitidos
ADMINISTRACAO DA UNIDADE	4	100.000,00	31.908,00
REINTEGRAÇÃO SOCIAL, ALTERNATIVAS PENAIS E CONTROLE SOCIAL	3	9.370.000,00	9.085.860,31
REESTRUTURAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA CRIMINAL E PENITENCIÁRIO	4	3.200.000,00	1.977.802,70
REESTRUTURAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA CRIMINAL E PENITENCIÁRIO	3	17.662.000,00	13.607.323,37
REESTRUTURAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA CRIMINAL E PENITENCIÁRIO	4	254.827.000,00	242.999.986,17
CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL	3	27.336.804,00	27.198.652,61
CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL	4	13.671.796,00	13.647.538,25
		336.467.599,00	317.814.491,57
		% Execução	94,74%

143. Logo, em que pese o esforço do Depen em disponibilizar duas planilhas no endereço eletrônico informado no Ofício 67/2018/SE-MJ, ainda não é possível promover a transparência e o controle social dos valores repassados a título de transferências obrigatórias, conforme comando contido no 9.1.6 do Acórdão 2643/2017 – TCU – Plenário, pois, embora as informações estejam consolidadas por Unidade da Federação, não estão na seção reservada ao Funpen e não há links de acesso aos processos administrativos eletrônicos para consulta e análise detalhada da aplicação.

144. Tendo em vista essas constatações, e considerando que a deliberação original não fixou tempo para seu atendimento, convém sugerir a fixação de prazo para que o Depen simplifique o caminho às informações dos processos administrativos de repasse de recursos do Fundo Penitenciário Nacional às unidades da federação, na forma sugerida no item 9.1.6 do Acórdão 2643/2017 – TCU – Plenário, bem como que possibilite o acesso ao teor desses processos mediante link específico, conforme também requerido na deliberação mencionada.

2.6. Conclusão

145. As transferências obrigatórias do Fundo Penitenciário Nacional aos estados, DF e municípios na modalidade fundo a fundo foram instituídas pela Lei 13.500/2017, que alterou a Lei Complementar 79/1994.

146. Até o momento, os estados e DF foram contemplados com dois repasses nessa modalidade (dezembro de 2016 e 2017), totalizando R\$ 1.039.687.499,88 para geração de vagas prisionais (construção, ampliação e

reforma) e R\$ 760.117.500,00 para ações de modernização e aparelhamento. Nenhum município se habilitou até o momento.

147. Quanto a esses repasses, identificou-se, relativamente à ação para geração de vagas, risco de acúmulo de recursos do Funpen nos fundos dos estados e do DF sem entregas efetivas por longo período de tempo, uma vez constatada a baixa execução dos valores transferidos em dezembro de 2016 destinados a esse fim (dos R\$ 862.499.999,88 transferidos, foram gastos apenas 2% até janeiro de 2018).

148. A situação agrava-se quando se sabe que a) há previsão legal de sucessivos repasses obrigatórios do Funpen aos entes federativos; b) a geração de vagas prisionais, em geral, requer longo período para sua efetiva conclusão; c) existe histórico de baixa efetividade de políticas públicas destinadas à criação de vagas em estabelecimentos prisionais.

149. Verificou-se também alto índice de descumprimento, por parte de parcela das UFs, de regras estabelecidas pelo Depen no tocante às transferências obrigatórias. Mesmo naqueles entes em que há indicativo de abertura de instauração de tomada de contas especial, houve amparo legal para novo repasse de verbas do Funpen em 2017.

150. Face à situação encontrada, vislumbrou-se necessário ampliar o rol de condicionantes legais para que estados, DF e municípios habilitem-se ao recebimento de novos recursos transferidos na modalidade fundo a fundo.

151. Passados quase quinze meses desde a instituição da modalidade fundo a fundo, o decreto que regulamenta a LC 79/1994, no que diz respeito às transferências obrigatórias, ainda não foi reformulado.

152. O ato, reclamado pelo art. 4º da LC 79/1994, deve contemplar e consolidar os diversos mandamentos normativos exarados pelo ministério. O efeito esperado de tal medida é elevar a nível de regulamento todas as orientações importantes até o momento propagadas por portarias, notas técnicas etc.

153. A Lei Complementar 79/1994 conferiu aos conselhos penitenciários a responsabilidade de apoiar o controle e a fiscalização da aplicação dos recursos do Funpen pelas Unidades Federativas beneficiárias.

154. Considerando a capilaridade dessas instâncias, já que presentes em todas as Unidades da Federação, é recomendável que os controles por elas exercidos sejam verdadeiramente efetivos.

155. Por meio do item 9.1.6 do Acórdão 2643/2017-TCU-Plenário, Sessão de 29/11/2017, emitido no âmbito da primeira etapa desta auditoria (TC 003.673/2017-0), o TCU determinou ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que disponibilizasse em sua página na internet, na seção reservada ao Fundo Penitenciário Nacional, informações sobre cada repasse de recursos [do Fundo] 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.

156. Em resposta à referida determinação, o MJSP enviou ao TCU o Ofício 67/2018/SE-MJ, de 8 de fevereiro de 2018, no qual comunica a inclusão de informações sobre os valores repassados fundo a fundo aos estados da federação e ao Distrito Federal, bem como o número dos correspondentes processos administrativos referentes a 2016 e 2017, na página oficial do Depen, link: <http://depen.gov.br/DEPEN/dirpp/instrumentos-de-repasse-1>.

157. Todavia, a medida implementada pelo órgão penitenciário ainda não promove a transparência e o controle social dos valores repassados a título de transferências obrigatórias, pois, embora as informações estejam consolidadas por Unidade da Federação, não estão na seção reservada ao Funpen e não há links de acesso aos respectivos processos administrativos eletrônicos para consulta e análise detalhada da aplicação.

3. O recurso tecnológico da solução de monitoração eletrônica está adequadamente implantado e disponível nos estados e no Distrito Federal?

3.1. Monitoração Eletrônica: Marco regulatório e implantação de centrais nas unidades da federação

158. A fiscalização por meio de monitoração eletrônica ganhou espaço na mídia recentemente, ao se apontar a inexistência de centrais em funcionamento em diversos estados da federação ou ausência de equipamento em quantitativo suficiente para atender à demanda (<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/08/1914493-presos-sao-soltos-sem-tornozeira-eletronica-em-ao-menos-em-7-estados.shtml>).

159. A monitoração eletrônica no País utiliza-se de tornozeira eletrônica que, combinada com outras soluções de hardware e software, observa o monitorado a partir de uma central. Os dados da geolocalização permitem atestar a sua presença na área estabelecida na determinação judicial.

160. A tecnologia de posicionamento global por satélite (GPS) é predominante no processo de localização, mas ainda se verifica o uso de transmissão por rádio frequência.

161. O equipamento é alimentado por bateria recarregável e emite sinais de alarme específicos caso haja baixa de carga ou mau funcionamento (fonte: Depen – Manual de gestão para a política de monitoração eletrônica de pessoas/2017).

162. Dados obtidos durante a monitoração devem ser mantidos em sigilo e ter acesso controlado. Todo incidente é identificado pelo sistema, demandando providências da equipe de monitoração que atua na central e, em situações de violações mais sérias, comunicação ao juízo.

163. Os serviços nas centrais, via de regra, são prestados por agentes penitenciários e funcionários da empresa contratada e, quando existente, por equipe multidisciplinar (advogado, psicólogo e assistente social), que presta apoio aos monitorados.

164. Além de se limitar a circular no espaço geográfico judicialmente estabelecido, denominado área de inclusão, o monitorado deverá manter controle quanto às recargas de bateria, evitando desconexão com a central de monitoração e, ainda, zelar pela conservação do equipamento.

165. O marco regulatório da monitoração eletrônica é a Lei 12.258/2010, que promoveu alterações na Lei de Execução Penal.

166. Em um primeiro momento, a lei facultava a fiscalização por meio de monitoração eletrônica quando autorizadas as saídas temporárias de presos em regime semiaberto ou determinada a prisão domiciliar, art. 146-B da LEP.

167. Posteriormente, o art. 319 do Decreto-Lei 3.689/1941 (Código de Processo Penal - CPP), com as alterações introduzidas pela Lei 12.403/2011, passou a prever o uso da tecnologia para monitoração do preso no rol de medidas cautelares diversas da prisão, a saber:

Art. 319. São medidas cautelares diversas da prisão:

I - comparecimento periódico em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades;

II - proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações;

III - proibição de manter contato com pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado dela permanecer distante;

IV - proibição de ausentar-se da Comarca quando a permanência seja conveniente ou necessária para a investigação ou instrução;

V - recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga quando o investigado ou acusado tenha residência e trabalho fixos;

VI - suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais;

VII - internação provisória do acusado nas hipóteses de crimes praticados com violência ou grave ameaça, quando os peritos concluírem ser inimputável ou semi-imputável (art. 26 do Código Penal) e houver risco de reiteração;

VIII - fiança, nas infrações que a admitem, para assegurar o comparecimento a atos do processo, evitar a obstrução do seu andamento ou em caso de resistência injustificada à ordem judicial;

IX - monitoração eletrônica. (destaque acrescido)

168. De forma geral, segundo estatui o Código de Processo Penal, art. 282, inciso I, as medidas cautelares atendem as seguintes necessidades:

a) aplicação da lei penal;

b) investigação ou instrução criminal; e

c) nos casos expressamente previstos, para evitar a prática de infrações penais.

169. Portanto, em síntese, conforme prescrevem o Código de Processo Penal e a Lei de Execução Penal, a monitoração eletrônica é aplicável em uma das duas situações:

Tabela 12: Situações legalmente previstas para utilização de monitoração eletrônica

	Se anterior ao julgamento definitivo	Se na fase de execução penal
Monitoração Eletrônica	Medida Cautelar diversa da prisão	Instrumento de fiscalização de cumprimento da pena

170. Em âmbito infralegal, o Decreto 7.627/2011 regulamenta o uso do instrumento, definindo-o como ‘vigilância telemática posicional à distância de pessoas presas sob medida cautelar ou condenadas por sentença transitada em julgado, executadas por meios técnicos que permitam indicar a sua localização’ (art. 1º).

171. Referido normativo estabelece que a administração, a execução e o controle da monitoração eletrônica caberá aos órgãos de gestão penitenciária (art. 2º), competindo-lhes ainda, entre outras atribuições, adequar e manter programas e equipes multifuncionais de acompanhamento e de apoio à pessoa monitorada condenada (art. 2º, III).

172. Também dispõe que o equipamento de monitoração eletrônica deverá ser utilizado de modo a respeitar a integridade física, moral e social da pessoa monitorada (art. 5º); que o sistema será estruturado de modo a preservar o sigilo dos dados e das informações do monitorado (art. 6º); e que o acesso aos dados e informações da pessoa monitorada ficará restrito aos servidores expressamente autorizados que tenham necessidade de conhecê-los em virtude de suas atribuições (art.7º).

173. Por meio da Resolução 213/2015, art. 10, parágrafo único, o Conselho Nacional de Justiça deliberou que a utilização de informações coletadas durante a monitoração eletrônica dependerá de autorização judicial, em atenção ao art. 5º, inciso XII, da Constituição Federal.

3.2. Avaliação das centrais de monitoração eletrônica existentes nas Unidades da Federação

174. Entre as vinte UFs fiscalizadas, dezesseis possuem centrais de monitoração eletrônica em funcionamento, conforme tabela 13 a seguir.

175. Atualmente, as centrais são custeadas com recursos da União (Funpen), por meio de convênios ou de repasses fundo a fundo, ou do tesouro estadual/distrital.

176. Os recursos oriundos dos convênios já firmados pelo ente federal destinaram-se à contratação de serviços de monitoração eletrônica, que são terceirizados, e de equipe multidisciplinar, enquanto os até hoje repassados na modalidade fundo a fundo tiveram por objetivo ações reservadas à implantação de estrutura física.

177. Cabe as UFs, por meio de recursos próprios, manter a estrutura administrativa e gerencial dessas centrais.

Tabela 13: Posição das UFs auditadas em relação à existência de central de monitoração eletrônica em funcionamento (outubro de 2017).

UF	Central em funcionamento	Convênio firmado com a União (R\$)	Transferência a fundo a fundo (R\$)	Tesouro Estadual (R\$)	Observação
DF	Sim	991.935,00	0,00	11.318.208,00	Não houve utilização do recurso advindo do convênio firmado com a União para contratação de serviço de monitoração.
AC	Sim	1.151.466,68	0,00	Não informado	Não houve utilização do recurso advindo do convênio firmado com a União para contratação de serviço de monitoração.
AM	Sim	0,00	0,00	5.702.400,00	
AL	Não	1.600.000,00	0,00	Não informado	Não houve utilização do recurso advindo do convênio firmado com a União para contratação de serviço de monitoração.

AP	Não	0,00	0,00	0,00	
BA	Não	1.934.000,00	0,00	0,00	Não houve utilização do recurso advindo do convênio firmado com a União para contratação de serviço de monitoração. Funcionamento da central depende de regulamentação do Tribunal de Justiça.
MA	Sim	1.000.000,00	0,00	Não informado	
MG	Sim	0,00	0,00	Não informado	
MS	Sim	1.000.000,00	0,00	0,00	
MT	Sim	1.623.720,00	0,00	23.271.375,00	Não houve utilização do recurso advindo do convênio firmado com a União para contratação de serviço de monitoração.
PA	Sim	4.497.576,06	0,00	12.156.530,79	Não houve utilização do recurso advindo do convênio firmado com a União para contratação de serviço de monitoração
PB	Sim	800.000,00	0,00	Não informado	Utilização parcial dos recursos advindos do convênio firmado com a União.
PI	Sim	1.227.603,84	1.200.000,00	Não informado	Não houve utilização do recurso advindo do convênio firmado com a União para contratação de serviço de monitoração.
PR	Sim	0,00	0,00	17.978.600,00	
RN	Sim	1.280.400,00	2.357.028,00	1.110.000,00	Os recursos advindos da transferência fundo a fundo ainda não foram utilizados.
RO	Sim	1.159.968,00	0,00	6.082.257,14	Não houve utilização do recurso advindo do convênio firmado com a União para contratação de serviço de

					monitoração.
RR	Não	1.147.560,00	0,00	Não informado	Não houve utilização do recurso advindo do convênio firmado com a União para contratação de serviço de monitoração
RS	Sim	0,00	0,00	Não informado	
SE	Sim	1.548.000,00	0,00	842.707,00	Não houve utilização do recurso advindo do convênio firmado com a União para contratação de serviço de monitoração
TO	Sim	1.745.620,80	1.827.000,00	974.019,84	Não houve ainda comprovação da utilização do recurso repassado na modalidade fundo a fundo

Fonte: Siconv (out/2017), relatórios dos tribunais de contas estaduais (out/2017, peças 30-53) e Depen (resposta ao Ofício de Requisição 17/2017, peça 67).

Obs: O valor dos convênios inclui a contrapartida do convenente.

178. Pela tabela, constata-se que não há nos estados do Amapá, Alagoas, Bahia e Roraima centrais de monitoração em funcionamento. Entre os motivos, citam-se:

a) Amapá: falta de iniciativa do estado para implantação da solução com recursos próprios, tampouco tratativas com o Depen para viabilizar repasse de recursos via fundo a fundo;

b) Alagoas: não houve contratação de serviços de monitoração;

c) Bahia: ausência de regulamentação do Tribunal de Justiça. Não obstante isso, a equipe do TCE/BA constatou, mediante visita *in loco*, a adequação do espaço físico para a implantação da central e a existência de pessoal treinado para operá-la; e

d) Roraima: falta de capacitação de agentes públicos e de contratação de empresa para prestação do serviço de monitoramento (licitação ainda não realizada).

179. Além da identificação das centrais em funcionamento nas diferentes UF's, o presente trabalho avaliou as condições físicas em que operam. Como parâmetro de análise, utilizou-se o Manual de Gestão para Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas, publicado em 2017 pelo Departamento Penitenciário Nacional, fruto de consultoria contratada a partir de parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (peça 58, p. 61-432).

180. Trata-se de um guia de boas práticas para a gestão da solução de monitoração eletrônica, que orienta aspectos como estrutura física, gerencial, administrativa e técnica da central de monitoração eletrônica, metodologias de acompanhamento de pessoas monitoradas, fluxos de procedimentos, entre outros.

181. Apesar da recente edição do manual (2017), o documento descreve os principais elementos que devem ser considerados no processo de implantação e operação de centrais de monitoramento e, sob essa ótica, pode ser utilizado como critério para avaliar a gestão das centrais inauguradas mesmo em anos anteriores, seja com recursos federais, seja com verbas estaduais ou distrital.

182. Em relação à estruturação das centrais, a diretriz de número 10 do manual, peça 58, p. 184, dispõe:
10 - Ao Poder Executivo nos Estados competirá a estruturação das Centrais de Monitoração Eletrônica para execução e acompanhamento da medida de monitoração eletrônica, com equipes profissionais qualificadas, número de profissionais graduados adequado, saberes especializados, direitos trabalhistas assegurados, **além**

de se considerar a adequada separação institucional e funcional em relação à Administração Penitenciária e demais órgãos de Segurança Pública e Justiça Criminal, bem como garantir a interdisciplinaridade como método de trabalho nos serviços de monitoração.

183. Ainda segundo o documento, a central de monitoração eletrônica deve ser estruturada em prédio que não seja utilizado concomitantemente para fins de execução da pena (centros de detenção provisória, prisões, penitenciárias e afins) ou em centros integrados de comando e controle ou estruturas similares, peça 58, p. 230.

184. A Nota Técnica 8/2017/DIRPP/DEPEN, peça 58, p. 3, por sua vez, que orienta a utilização dos recursos do Funpen para a contratação de serviço de monitoração eletrônica, registra, com base nos critérios estabelecidos no referido manual, que ‘os locais em que serão implantadas as Centrais de Monitoração Eletrônica de Pessoas deverão oferecer estrutura física adequada às atividades a serem desenvolvidas, em especial o atendimento psicossocial das pessoas monitoradas por equipe multidisciplinar, resguardando-se a separação física em relação às instituições policiais do Estado/Distrito Federal’.

185. O Manual de Gestão para Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas também estabelece como diretriz que (peça 58, p. 184):

11- Os serviços de monitoração devem ser pautados necessariamente no acompanhamento da pessoa monitorada por equipes multidisciplinares, compostas preferencialmente por assistente social, bacharéis em Direito e psicólogos, pois os serviços não podem estar orientados unicamente em práticas de controle e vigilância.

186. Além dos requisitos e competências exigidos desses profissionais (peça 58, p. 255), o citado documento indica os quantitativos adequados para cada cargo, considerando o número de monitorados (peça 58, p. 256).

187. Com base nas orientações anteriormente descritas, os tribunais de contas verificaram as condições físicas e funcionais das centrais implantadas nas UFs fiscalizadas (peça 58, p. 3) sob três perspectivas, a saber:

- a) ser instalada em local distinto das instituições policiais;
- b) ter espaço específico e segregado para comportar as equipes da empresa contratada e para prestar atendimento psicossocial aos monitorados, inclusive com sala de espera; e
- c) possuir equipe multidisciplinar com a composição mínima recomendada no Manual de Gestão para Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas (psicólogo, assistente social e advogado em quantitativo proporcional ao número de monitorados).

188. Os dados detalhados na tabela 14, trazidos pelos tribunais de contas dos estados e do DF, indicam que apenas seis UFs (MG, MT, RS, BA, DF, PI) entre as vinte fiscalizadas estão alinhadas com as diretrizes apresentadas no modelo proposto no manual do Depen, ressalvando-se que a central do estado da Bahia, à época da auditoria, não se encontrava em funcionamento:

Tabela 14: Adequação da estrutura física nas centrais de monitoração eletrônica e existência de equipe multidisciplinar.

	Avaliação dos tribunais de contas sobre a adequação da estrutura física e a existência de equipe multidisciplinar nas centrais de monitoração eletrônica existentes (posição: outubro de 2017)
	O espaço físico é inadequado. Há equipe multidisciplinar, mas sem a composição recomendada pelo Depen.
	E não informou.
	O espaço é adequado. O TCE não informou se há equipe multidisciplinar.
	há estrutura física adequada nem equipe multidisciplinar.
	O espaço é adequado e há equipe multidisciplinar.
	O espaço é adequado e há equipe multidisciplinar.
	Não há espaço para atendimento psicossocial de forma individualizada. O TCE não informou se há equipe multidisciplinar.
	utura física adequada e há equipe multidisciplinar.
	Espaço físico insuficiente para adequação da estrutura e para instalação da equipe multidisciplinar. O TCE não informou se há equipe multidisciplinar.

Avaliação dos tribunais de contas sobre a adequação da estrutura física e a existência de equipe multidisciplinar nas centrais de monitoração eletrônica existentes (posição: outubro de 2017)	
	Estrutura física adequada e há equipe multidisciplinar.
	Estrutura física pequena e inadequada por não atender completamente a capital, mas apenas a região de Guajará. Não há local próprio para o atendimento psicossocial, há falta de recursos tecnológicos e há relatos de diversos defeitos nos equipamentos de monitoramento. Há equipe multidisciplinar, mas é composta por poucos profissionais que atuam tempo integral e nem estão lotadas na central de monitoramento.
	Estrutura inadequada e não há equipe multidisciplinar.
	Espaço adequado e há equipe multidisciplinar.
	O TCE não informou.
	O TCE não informou.
	Não possui estrutura física nem equipe multidisciplinar adequadas.
	Não possui estrutura física adequada (estrutura física disponibilizada não dispõe de sala de espera e não permite atendimento individualizado, de forma a assegurar a privacidade dos monitorados) e não há equipe multidisciplinar.
	Estrutura física adequada e há equipe multidisciplinar.
	TCE não informou se há estrutura física. Não há equipe multidisciplinar.
	Estrutura física adequada e não há equipe multidisciplinar.

Fonte: formulários e documentos enviados pelos tribunais de contas das UFs auditadas.

189. Em outra frente, os TCs avaliaram se o quantitativo de tornozeleiras disponível nas UFs é suficiente para atender as decisões judiciais que determinam sua utilização.

190. Como metodologia de apuração, os tribunais de contas levantaram o número de sentenças decretando o uso de tornozeleira, confrontando-o com o número de equipamentos contratados.

191. A tabela abaixo resume a situação encontrada nos estados e no DF:

Tabela 15: Situação da demanda de tornozeleiras nas UFs fiscalizadas.

Situação da demanda	UF
Sem demanda reprimida	DF, AC, AM, MA, MT, PB, PR, TO, SE
Com demanda reprimida	RR, RS, PA
TCEs que não informaram	AL, AP, BA, MG, MS, PI, RO, RN

192. Além das UFs com indicativo de existência de demanda reprimida, os estados de Alagoas, Amapá, Bahia, inseridos no grupo 'sem informação dos TCEs', certamente enfrentam o mesmo problema, em virtude de inexistir central de monitoramento em funcionamento naquelas localidades.

193. No Pará, a demanda reprimida decorre de problemas técnicos nas tornozeleiras. Nesse estado, houve 1.371 decisões judiciais ditando a utilização de tornozeleiras e havia 1.063 em utilização. A diferença de 308 tornozeleiras não utilizadas decorreria de problemas na manutenção dos equipamentos.

194. No Rio Grande do Sul, há 2.326 tornozeleiras contratadas e 2.676 decisões judiciais ordenando a sua utilização. Logo, à época da execução da auditoria, havia no mínimo 350 indivíduos à espera dessa ferramenta. O TCE-RS informou que a Divisão de Monitoramento Eletrônico não conseguiria absorver totalmente a demanda do Judiciário devido à falta de capacidade operacional (falta de servidores, viaturas, computadores, etc.).

195. Conforme será minuciado no item seguinte, o Depen celebrou diversos convênios (tabela 16) no período de 2013 a 2015 com o objetivo de implantar centrais de monitoração eletrônica nas UFs.

196. Alguns dos convênios, como, por exemplo, os firmados com os estados de TO, PB e PA, foram financeiramente suplementados para adequar a estrutura funcional da ferramenta ao modelo proposto pelo Depen (Manual de Gestão para Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas).

197. A instituição do modelo somente em 2017, quando idealmente esse padrão deveria ter sido estabelecido em momento anterior à expansão da política, revela a intempestividade do planejamento do Depen.

198. O apropriado seria que o modelo estivesse concluído em data anterior ao início da celebração dos primeiros convênios, assinados em 2013, pois a fase de planejamento de qualquer ação requer avaliação consistente e adequada da direção a ser seguida.

199. Em vista desse descompasso temporal, deve o Depen, em ação corretiva, estimular os entes federativos a, paulatinamente, adequar as centrais de monitoramento existentes aos padrões de funcionamento e às diretrizes estabelecidas no manual em comento.

3.3. Recursos federais destinados à contratação de serviço de monitoração eletrônica

200. Até 2013, havia dez centrais em funcionamento no País, voltadas essencialmente ao atendimento de presos sentenciados. A implantação nos estados deu-se conforme a seguir indicado: 2010 (SP); 2011 (AL, PE, RJ, RO); 2012 (AC, CE, MG) e 2013 (PI, RS).

201. A partir de dezembro de 2013, o Depen passou a intervir nesse cenário, custeando projeto-piloto para que as UFs começassem a utilizar a monitoração eletrônica como medida cautelar diversa da prisão.

202. Nessa linha, a União celebrou, inicialmente, quatro convênios (BA, GO, AL, PB), tendo como público-alvo pessoas em cumprimento de medida cautelar diversa da prisão, presos provisórios que faziam jus à monitoração eletrônica e a população carcerária vulnerável (mulheres gestantes, lactantes ou com filho menor ou deficiente, idosos e portadores de doença infectocontagiosas).

203. Em 2014, o órgão celebrou seis convênios com esse mesmo objetivo com o DF e os estados do MA, ES, MS, SC e TO.

204. Em 2015, firmou mais doze instrumentos (CE, PA, AC, PI, SP, PE, RO, SE, RJ, MT, RR e RN) para fins de utilização de monitoração eletrônica na fiscalização de pessoas nos casos de determinação de medida cautelar diversa da prisão e para assegurar o cumprimento de medidas protetivas de urgência, em substituição à privação de liberdade e em apoio à implantação das audiências de custódias.

205. No total, o Depen celebrou 22 convênios com o objetivo geral de utilizar a monitoração eletrônica como medida cautelar diversa da prisão e de desencarcerar os presos provisórios.

206. Quinze desses convênios foram firmados com as UFs presentemente fiscalizadas, no total financeiro equivalente a R\$ 22.707.850,38 (tabela 16), conforme dados extraídos do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) e informações apresentadas pelo Depen em atenção ao Ofício de Requisição SecexDefesa 17/2017 (peça 59, p. 4- 11).

Tabela 16: Relação dos convênios para contratação de solução de monitoração eletrônica firmados entre a União e as UFs fiscalizadas.

UF (Siconv/ano)	Valor Concedente (R\$)	Valor Total (R\$)	Vigência	Situação da execução do convênio (posição Depen-12/2017)
AC (822627/2015)	1.036.316,68	1.151.466,68	24/11/2018	Recurso repassado, mas não utilizado . Motivo: Processo licitatório não concluído e necessidade de ajustes do espaço físico.
AL (795321/2013)	1.440.000,00	1.600.000,00	24/2/2018	Recurso repassado, mas não utilizado . Motivo: Processo licitatório em fase inicial.
BA (795173/2013)	1.740.000,00	1.934.000,00	28/2/2018	Recurso repassado, mas não utilizado . Motivo: não informado.
DF (812110/2014)	892.741,50	991.935,00	27/1/2018	Recurso repassado, mas não utilizado . Motivo: O Governo do Distrito Federal (GDF) ainda está elaborando o termo de referência da licitação.
MA (801339/2014)	900.000,00	1.000.000,00	13/5/2018	Recurso repassado e utilizado, mas solicitada a suspensão do pagamento por parte do Depen.
MS (811953/2014)	900.000,00	1.000.000,00	2/2/2018	Recurso repassado e utilizado.
MT (823774/2015)	1.353.100,00	1.623.720,00	29/6/2018	Recurso repassado, mas não utilizado . Motivo: efetivação da contrapartida e da transferência do concedente só ocorrida no segundo semestre de 2017 (21/08/2017 – Siconv).

UF (Siconv/ano)	Valor Concedente (RS)	Valor Total (RS)	Vigência	Situação da execução do convênio (posição Depen-12/2017)
PA (822625/2015)	4.067.810,40	4.497.576,06	25/7/2018	Recurso repassado, mas não utilizado . Motivo: processo licitatório em andamento.
PB (795326/2013)	720.000,00	800.000,00	4/2/2018	Solução contratada e recursos parcialmente utilizados . Motivo: pagamentos suspensos por solicitação do Depen.
PI (822630/2015)	1.104.843,46	1.227.603,84	11/7/2018	Recurso repassado, mas não utilizado . Motivo: não informado.
RN (823974/2015)	1.149.600,00	1.280.400,00	27/7/2018	Recurso repassado, mas não utilizado . Motivo: não informado.
RO (822737/2015)	1.043.971,20	1.159.968,00	28/7/2018	Recurso repassado, mas não utilizado . Motivo: não informado.
RR (823797/2015)	1.032.804,00	1.147.560,00	22/7/2018	Recurso repassado, mas não utilizado . Motivo: não informado.
SE (822741/2015)	1.393.200,00	1.548.000,00	2/1/2019	Recurso repassado, mas não utilizado . Motivo: processo licitatório não iniciado.
TO (813246/2014)	1.520.000,00	1.745.620,80	15/1/2018	Recurso repassado e utilizado.
TOTAL	20.294.387,24	22.707.850,38		

Fonte: Siconv (12/2017) e Depen (Of. 1.162/2017/GABDEPEN, peça 59)

207. Considerando as informações da tabela, verifica-se que diversas UFs ainda não haviam aplicado os recursos repassados pela União por meio de convênios até o término dos trabalhos de campo desta auditoria (31/10/2017), a saber: AC, AL, BA, MT, PA, PI, RO, RR, RN, SE e DF. O estado da PB os aplicou parcialmente.

208. Uma possível interpretação para a não aplicação de recursos federais é o longo prazo para conclusão do objeto conveniado em razão da falta de capacidade técnica e operacional do ente federativo para conduzir o processo.

209. Ademais, eventualmente, a necessidade das UFs que justificou a celebração do convênio no passado pode já não mais existir ou mesmo já ter sido suprida por verbas estaduais/distrital.

210. Esse descasamento temporal (há convênios firmados em 2013 e ainda não conclusos, há cinco anos, portanto) tem impacto sobre a alocação orçamentária federal e afeta a racionalidade e a efetividade da política pública.

211. Vale registrar que, além de convênios, é possível a contratação de serviços de monitoração eletrônica mediante recursos oriundos de transferências obrigatórias fundo a fundo. Até outubro de 2017, quatro estados haviam solicitado a aprovação de plano de aplicação para este fim específico: Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Tocantins, peça 11.

212. Os repasses obrigatórios, apesar da proposta de maior celeridade, também albergam risco similar ao verificado nos repasses voluntários da União acima discriminados (não utilização de recursos).

213. Ademais, há risco de sobreposição e confusão entre a utilização dos recursos federais provenientes do repasse fundo a fundo e dos convênios federais, pois ambos serão utilizados na implementação da política de monitoração eletrônica, conforme ressaltado pelo Depen no documento à peça 11, p. 4.

214. Dessa forma, conforme será proposto, e estendendo o encaminhamento para outros objetos, uma vez que o problema identificando não se restringe à monitoração eletrônica, é relevante determinar ao MESP que, no tocante aos repasses obrigatórios e voluntários, ao prorrogar o período de utilização de recursos ou de vigência de convênios, respectivamente, qualquer que seja o objeto considerado, analise, por meio de pareceres técnicos e financeiros ou congêneres, o custo-benefício de manter recursos não aplicados por mais um período sem entregas efetivas, quando outras frentes da política pública poderiam estar sendo otimizadas.

215. Incumbe também ao órgão valorar, previamente ao atendimento de qualquer solicitação de prorrogação de prazo, especialmente em relação aos instrumentos firmados há mais de um ano, se as necessidades do ente beneficiário e as diretrizes e objetivos outrora estabelecidos pela União ainda subsistem, bem como a capacidade operacional atual da UF para cumprir as correspondentes ações pactuadas no passado.

3.4. Conclusão

216. As centrais de monitoração eletrônica existentes no País são financiadas por recursos do tesouro estadual/distrital e federal ou, ainda, por ambas as fontes.
217. Entre as vinte Unidades da Federação auditadas, qualquer que seja a origem do recurso considerada, quatro não possuem centrais em funcionamento (AL, AP, BA e RR). As causas são as mais diversas: ausência de projeto; não contratação dos serviços de monitoração; ausência de regulamentação por parte do tribunal de justiça local; falta de capacitação dos agentes públicos, entre outras.
218. Por sua vez, das dezesseis UFs com centrais em operação, apenas cinco (DF, MG, MT, PI e RS), segundo avaliação dos TCs, possuem estrutura física e equipe multidisciplinar compatíveis com o modelo de gestão publicado pelo Depen em 2017, o intitulado Manual de Gestão para Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas.
219. Em relação à disponibilidade de equipamentos de monitoração eletrônica, três UFs entre as vinte fiscalizadas afirmaram possuir demanda reprimida, nove declararam haver suficiência de equipamentos e as demais não se manifestaram.
220. No período compreendido entre 2013 e 2015, a União celebrou 22 convênios para implantação ou ampliação de centrais de monitoração eletrônica.
221. Entre as quinze UFs fiscalizadas que firmaram os sobreditos instrumentos, apenas três haviam aplicado os respectivos recursos até 15/12/2017. O estado da Paraíba os aplicou parcialmente.
222. Além de repasses voluntários da União, a partir de 2016 as ações destinadas à implantação e ao funcionamento das centrais passaram a ser custeadas também por meio de repasses federais obrigatórios (fundo a fundo).
223. Assim como nos convênios, os repasses fundo a fundo sujeitam-se ao mesmo risco de retardamento na utilização dos recursos.
224. Não obstante isso, a União adota a política de prorrogar os instrumentos à medida em que é requerida pelas UFs, apesar de alguns deles terem sido convencionados já há mais de cinco anos.
225. As fragilidades expostas exigem que o Depen, ao decidir pela prorrogação do período de utilização de recursos transferidos fundo a fundo ou de vigência de convênios, nos casos de transcurso de razoável período de tempo desde o repasse, qualquer que seja o objeto em questão, analise, por meio de pareceres técnicos e financeiros ou congêneres, o custo-benefício de manter verbas federais não aplicadas por mais um período sem entregas efetivas, quando outras frentes da política pública poderiam estar sendo otimizadas.
226. O órgão penitenciário federal também deve avaliar se as necessidades do ente federado e as diretrizes e objetivos pretéritos da União ainda prevalecem, assim como a capacidade hodierna da UF em cumprir ações pactuadas no passado.

4. A estrutura de governança da política pública do sistema prisional é aderente às componentes ‘coordenação’ e ‘institucionalização’?

4.1. Aspectos de governança de políticas públicas

227. A análise de governança desenvolvida neste capítulo busca atender ao objetivo de avaliar a gestão do sistema prisional, conforme melhor detalhado anteriormente nos subtítulos ‘objetivo’ e ‘escopo’ deste relatório.
228. De acordo com o sentido adotado neste trabalho, a gestão do sistema prisional brasileiro consiste no desempenho de ampla gama de competências e atribuições, legalmente estabelecidas, por parte dos diversos órgãos atuantes no sistema de execução penal, tanto no âmbito estadual/distrital quanto no federal.
229. A primeira etapa desta auditoria levantou a necessidade de investigar com maior profundidade o grau de interação existente entre os diversos órgãos que compõem o sistema de execução penal (TC 003.673/2017-0, peça 106, p. 9-10). Por essa razão, o escopo da presente análise centrou-se na avaliação de governança no tocante à integração dos órgãos do sistema.
230. Utilizou-se como critério o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, selecionando-se os componentes do referencial de maior aderência à problemática da integração dos órgãos da execução penal, quais sejam: institucionalização e coordenação.
231. Antes, porém, de tecer explicações sobre as componentes escolhidas, é importante esclarecer o contexto em que se inserem as análises e os aspectos mais relevantes da política pública do sistema prisional no Brasil.
232. De acordo com Martins (2007), políticas públicas são definidas como ‘um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos’. Além disso, elas dispõem usualmente sobre ‘o que fazer’ (ações), ‘aonde chegar’

(objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e ‘como fazer’ (princípios e macroestratégias de ação). O termo diz respeito, portanto, ‘à mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo’ (PROCOPIUCK, 2013).

233. Desse modo, para fins desta fiscalização, a política pública para o sistema prisional compreende as ações das diversas instituições da execução penal voltadas à resolução dos problemas do sistema.

234. O sistema político adotado por um país tem impacto crucial no modo como são elaboradas e implementadas as políticas e em como são apropriados os seus resultados. Em uma Federação existe mais de um nível autônomo de governo dentro do país, os quais não possuem relação de subordinação. Em países federativos, conseqüentemente, há dificuldade por parte dos governos de desenvolver políticas consistentes e coerentes, uma vez que as políticas nacionais exigem acordo intergovernamental, envolvendo negociações complexas e extensas que nem sempre são bem-sucedidas (HOWLETT, 2013).

235. No Brasil, onde se adota o federalismo, a cooperação entre órgãos e entidades da União, estados, DF e municípios, bem como entre estes e aqueles posicionados fora da estrutura dos Poderes, apresenta-se como fator determinante para o êxito das políticas públicas.

236. No âmbito local, considerando-se cada célula federativa, os mecanismos de coordenação também devem estar fortemente presentes, sob pena de não atingimento dos fins públicos.

237. Conforme definido acima, as políticas públicas para o sistema prisional são as ações articuladas e estruturadas que buscam resolver os problemas do sistema, a exemplo da superpopulação dos presídios, da alta proporção de prisões provisórias ante o total de prisões, da violação de direitos dos presos e do não cumprimento do papel ressocializador da pena.

238. Dessa forma, as ações dos órgãos de execução penal devem ser orientadas para corrigir desvios, propugnando pela garantia da lotação adequada dos estabelecimentos penais, da segregação dos presos de acordo com os critérios legais, da prestação de assistência jurídica e social aos presos, da duração razoável do processo, entre tantas outras de igual magnitude.

239. Para o alcance desses propósitos, é necessário que a política pública do sistema prisional envolva todas as instituições atuantes na execução penal e que o trabalho se desenvolva compartilhada e harmonicamente. A opção de o legislador inserir em um mesmo capítulo os órgãos da execução, inclusive, sugere e realça a busca pela atuação conjugada dos órgãos da execução.

240. Partindo dessa base, e considerando a diversidade de atores das diferentes esferas governamentais, reclama-se a disposição ordenada entre as ações locais e entre estas e as orientações federais.

241. É preciso, portanto, estabelecer um ambiente de boa governança para que o Estado brasileiro detenha a capacidade de implementar políticas públicas e de atingir metas coletivas, aperfeiçoando-se a interação entre seus múltiplos agentes, considerando, em especial, que cada um tem seus próprios objetivos dentro do arcabouço maior.

242. Conceitualmente, conforme preleciona Diniz (2001), se por um lado a governança pode ser descrita como a ‘capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas’, por outro implica o aperfeiçoamento da interação entre atores diversos, de forma a articular seus interesses e garantir a transparência e a *accountability* da atuação governamental.

243. Nesta fiscalização, como registrado, utilizou-se como critério de análise da governança no sistema prisional o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, documento que estabelece um modelo para avaliação da governança em políticas públicas com oito componentes:

Figura 5: Componentes para avaliação da governança em polít



Fonte: Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, p. 41.

244. Consoante assenta o referencial, os componentes do modelo possuem graus de sobreposição, já que os temas abordados são correlacionados. Desse modo, aspectos que são marcadamente determinados em um componente podem ser observados em outros.

245. Como dito alhures, a análise da gestão do sistema prisional priorizará a verificação da atuação integrada dos órgãos da execução penal, conforme tabela abaixo:

Tabela 17: Componentes de governança avaliados

Componente de governança	Aspecto avaliado
Institucionalização	- existência e formalização de política pública prisional integrada na UF; e - existência e formalização de política institucional direcionada ao sistema prisional no Poder Judiciário e no Ministério Público.
Coordenação	- existência e formalização de fórum de articulação entre os órgãos da execução penal.

4.2. Institucionalização do Sistema Prisional

246. A componente institucionalização refere-se a aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública.

247. Espera-se que uma política pública esteja jurídica e oficialmente formalizada, com o estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos. A inexistência de políticas públicas formais fragiliza, por exemplo, a constituição de arcabouços legais para a sua sustentação e a definição segura das fontes de recursos a serem alocados (PROCOPIUCK, 2013).

248. Para a avaliação da componente institucionalização, os tribunais de contas dos estados e do DF pesquisaram se há política pública integrada formalizada para o sistema prisional na respectiva UF, bem como política intraorganizacional na órbita do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Institucionalização da política pública integrada para o sistema prisional nas UFs

249. Os tribunais de contas verificaram se havia normativo ou instrumento congêneres com o mesmo fim instituindo formalmente a política pública para o sistema prisional de forma conjunta e integrada entre os órgãos e instituições envolvidos na execução penal no âmbito do estado/DF (Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público, autoridade policial, diretor do estabelecimento prisional e outros). O resultado está resumido na tabela abaixo:

Tabela 18: Verificação da componente Institucionalização nas Unidades da Federação fiscalizadas

UF	Há normativo que instituiu a política pública para o sistema prisional de forma conjunta e integrada com os órgãos e instituições envolvidos na execução penal na UF?
AC	Não
AM	Não
AL	Não respondeu
AP	Não
BA	Não
DF	Não
MA	Não
MG	Não ¹
MS	Não
MT	Não
PA	Não
PB	Não

PI	Não
PR	Não
RN	Não
RO	Sim
RR	Não
RS	Não
SE	Não
TO	Não

Fonte: Formulários dos Tribunais de Contas (peças 30-55)

(1): Não há normativo geral a respeito do sistema prisional, apenas relativo ao tema específico de audiência de custódia.

250. Observa-se, a partir da tabela acima, que em apenas uma UF (RO), de um total de dezenove fiscalizadas, foi verificada a existência de normativo instituidor da política pública para o sistema prisional de forma conjunta e integrada com os órgãos da execução penal.

251. Conforme informado no documento à peça 49, há no estado de Rondônia o intitulado ‘Plano Integrado para Melhoria do Sistema Prisional e o Cumprimento das Medidas Provisórias da Corte Interamericana de Direitos Humanos’.

252. O documento (peça 72, p. 1-36) foi elaborado conjuntamente pelo Governo do estado de Rondônia, Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública. Tais instituições integram o plano e possuem, à exceção da Defensoria Pública, unidades específicas responsáveis pela sua execução.

253. O objetivo central do plano é somar esforços para o enfrentamento das questões relativas a lesões de direitos humanos no sistema penitenciário de Rondônia, em especial na Casa de Detenção José Mário Alves (Urso Branco), buscando soluções a curto, médio e longo prazos que viabilizem a geração de vagas e garantam melhoria na estrutura física, aumento e qualificação de pessoal, apuração de fatos e julgamento de casos pendentes, com a punição de responsáveis nas áreas administrativa, cível e criminal.

254. Para o alcance dessa finalidade, foram delineados quatro eixos de atuação, com a participação integrada dos órgãos e poderes, nos quais se estabeleceram metas e projetos, com definições de unidades responsáveis, objetivo, justificativa/impactos, recursos estimados, prazo de execução e fonte de recursos, conforme a tabela abaixo:

Tabela 19: Eixos do Plano Integrado para Melhoria do Sistema Prisional e o Cumprimento das Medidas Provisórias da Corte Interamericana de Direitos Humanos do estado de Rondônia

Eixo	Ações	Participantes
1 – Infraestrutura	Ampliação de vagas e melhorias na estrutura física dos presídios e cadeias públicas.	Poder Executivo
2- Dimensionamento e Qualificação do Quadro de Pessoal	Medidas para contratação e formação de agentes e servidores administrativos, perpassando por ações de qualificação do atendimento ao apenado.	Poder Executivo, Poder Judiciário e Defensoria Pública
3- Apuração dos Fatos e Responsabilização	Medidas para determinação de prazos para conclusão dos inquéritos e dos julgamentos dos envolvidos no caso Urso Branco, implantação de Centro de Apoio à Execução Penal, no âmbito do Ministério Público, fortalecimento da Defensoria Pública, Ouvidoria e Corregedoria da Sejus, entre outras ações com o escopo de apurar, responsabilizar e evitar novos episódios violadores.	Poder Executivo, Poder Judiciário e Ministério Público
4- Aperfeiçoamento dos serviços, mobilização e inclusão social	Ações relacionadas à celeridade do tempo de resposta às demandas da população carcerária e familiares, bem como incremento das medidas de ressocialização.	Poder Executivo e Defensoria Pública

Fonte: peça 81

255. Feitas essas anotações, considerando o baixo grau de institucionalização da política pública integrada para o sistema prisional verificado pelos TCs nas UFs auditadas; considerando a importância e pertinência do controle externo no aprimoramento da governança dos órgãos/entidades públicos; considerando que o aperfeiçoamento da governança constitui requisito essencial para a promoção das entregas de resultados esperados pelos cidadãos; considerando o grau de complementaridade existente entre as ações dos diversos

atores com papéis definidos na Lei de Execução Penal; considerando a premência de ações de controle externo colaborativas entre os diversos tribunais de contas do País; considerando, por fim, as boas práticas da componente ‘Institucionalização’ apresentadas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, propõe-se cientificar os tribunais de contas dos estados, DF e municípios sobre a importância de, no curso das ações de controle externo, induzir os respectivos jurisdicionados a institucionalizar a política pública de execução penal por meio de instrumento normativo (lei, decreto, resolução, plano, etc.) emitido por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo, no qual se normatize a atuação dos diversos órgãos e instituições envolvidos na execução penal.

Política institucional do Poder Judiciário para o sistema prisional

256. Em face das dificuldades inerentes às matérias da execução penal, que envolvem atuação integrada de diversos órgãos, buscou-se avaliar, do ponto de vista da normatização e da institucionalização, como as matérias consideradas relevantes para a execução penal são tratadas no Poder Judiciário.

257. A avaliação teve como escopo a verificação da existência de normas internas aos tribunais de justiça relativas a temas selecionados em razão de sua capacidade e potencial resolutórios dos conflitos crônicos do sistema prisional brasileiro, a saber: medidas cautelares diversas da prisão, em especial a fiscalização por meio de monitoração eletrônica, e audiência de custódia.

258. Os dados que deram suporte ao presente estudo foram coletados pelos tribunais de contas e estão dispostos na tabela abaixo:

Tabela 20: Regulamentação de procedimentos da execução penal (medidas cautelares diversas da prisão, em particular monitoração eletrônica, e audiência de custódia)

	Medidas cautelares diversas da prisão	Monitoração eletrônica	Audiência de custódia
Número de TJs que normatizaram	3 (23% de 13 TJs respondentes)	7 (54% de 13 TJs respondentes)	13 (100% de 13 TJs respondentes)

Fonte: Formulários dos Tribunais de Contas (peças 30-55)

259. Estruturadas as informações, apurou-se que, na maioria dos tribunais de justiça consultados, não há diretriz formalizada (regulamentada) a respeito da adoção de medidas cautelares diversas da prisão (excetuada dessa específica pesquisa a monitoração eletrônica, também classificada como medida cautelar diversa da prisão, CPP, art. 319, inciso IX). Os TJs que editaram tais normas foram os do MS, PR e SE. Nos estados da BA e MG, embora não haja norma do Judiciário, existe regulamentação por meio de lei estadual e decreto, respectivamente.

260. Já com relação destacadamente à monitoração eletrônica, nota-se maior esforço dos Judiciários locais. Em sete UFs, entre treze respondentes, o Poder Judiciário regulamentou, individual ou conjuntamente, a matéria.

261. No caso das audiências de custódia, todos os tribunais de justiça informaram que o procedimento está implantado na UF e que editaram atos normativos internos ou conjuntos com outros órgãos do estado/DF (peças 30-55).

262. As normas ou orientações internas aos tribunais de justiça são necessárias não apenas para dar cumprimento às diretrizes estabelecidas pelo CNJ, mas também para apoiar e viabilizar a implementação das políticas públicas penitenciárias a cargo do Poder Executivo, que dependem do Poder Judiciário para tornarem-se efetivas.

263. Por exemplo, a determinação de fiscalização por meio de monitoração eletrônica, que pode ser adotada em caráter cautelar, depende de equipamentos oferecidos pelo estado/DF, mais especificamente pelo Poder Executivo. Caso o juiz desconheça o procedimento para consultar a disponibilidade da ferramenta ou mesmo não tenha ciência da existência de sistema informatizado que permita a extração de informações dessa natureza, poderá deixar de aplicar a medida ou aplicá-la sem que os equipamentos estejam disponíveis.

264. Dessa forma, é recomendável que haja disciplinamento específico sobre a questão, como ocorreu no DF.

265. Inicialmente, o TJDFT e a Secretaria de Segurança Pública e da Paz Social do DF firmaram o Acordo de Cooperação Técnica 21/2016. Posteriormente, a Corregedoria do TJDFT editou a Portaria 141/2017, peça 88, na qual regulamenta a aplicação do Programa de Monitoração Eletrônica de Pessoas no âmbito do primeiro grau de jurisdição da Justiça do DF.

266. Para a autorização da monitoração eletrônica, por exemplo, segundo orientado na citada portaria, art. 2º, §1º, o magistrado deverá consultar a Central Integrada de Monitoração Eletrônica (Cime), responsável pelo atendimento das demandas oriundas das autoridades da Justiça do DF e dos Territórios, para viabilizar a monitoração eletrônica, de forma prévia à concessão da medida, contribuindo, dessa maneira, para a efetividade do programa.

267. Assim como na monitoração eletrônica, para conceder a progressão de regime é necessário que haja alguma diretriz formal direcionada aos magistrados para que, por exemplo, tomem conhecimento da disponibilidade de vagas em regime aberto ou semiaberto.

268. Ainda sobre o tema institucionalização, vale destacar algumas das importantes diretrizes estabelecidas pelo CNJ, como o relevante papel de liderança exercido nas audiências de custódia, tendo-se como marco a Resolução 213, de 15/12/2015, que estabelece regras relativas à apresentação do preso à autoridade judicial.

269. O CNJ também editou a Resolução 101, de 15/12/2009, que define a política institucional do Poder Judiciário na execução das penas e medidas alternativas à prisão. A resolução reza pela integração do Poder Judiciário com o Poder Executivo, Ministério Público, Defensoria Pública e demais responsáveis pela administração das penas e medidas alternativas em âmbito federal, estadual e municipal no sentido de assegurar ação integrada ao fomento da execução de penas e medidas alternativas (art. 5º).

270. Além disso, emitiu a Resolução 113/2010 e alterações, que dispõem acerca do procedimento relativo à execução de pena privativa de liberdade e de medida de segurança.

271. Ante o exposto, considerando que, segundo dados apresentados pelos TCs participantes desta auditoria, a normatização das matérias avaliadas neste subcapítulo não constitui regra universal no Judiciário, propõe-se recomendar ao Conselho Nacional de Justiça que, no uso das competências previstas no art. 103-B, §4º, I, da Constituição Federal, estabeleça diretrizes administrativas para que os tribunais de justiça do País institucionalizem (portaria, resolução, nota técnica, recomendação, regulamento ou outro instrumento congênere) orientações e procedimentos sobre a forma de atuação dos magistrados quando no exercício das competências atribuídas pela Lei de Execução Penal, em especial daquelas referentes às audiências de custódia e às medidas cautelares diversas da prisão (em particular à monitoração eletrônica), se inexistentes, incompletos ou desatualizados.

Política institucional do Ministério Público para o sistema prisional

272. O Ministério Público tem as seguintes competências atribuídas pela Lei de Execução Penal:

a) fiscalizar a execução da pena e da medida de segurança (art. 67);

b) requerer: providências necessárias ao desenvolvimento do processo executivo, instauração dos incidentes de excesso ou desvio de execução, aplicação de medida de segurança, bem como substituição da pena por medida de segurança, revogação de medida de segurança, conversão de penas, progressão ou regressão nos regimes e a revogação da suspensão condicional da pena e do livramento condicional, internação, desinternação e restabelecimento da situação anterior (art. 68, inciso II);

c) interpor recursos de decisões proferidas pela autoridade judiciária durante a execução (art. 68, inciso III); e

d) visitar mensalmente os estabelecimentos penais, registrando sua presença em livro próprio (art. 68, parágrafo único).

273. Cabe ao MP, ademais, fazer-se presente nas audiências de custódia (art. 4º da Resolução CNJ 213/2015; art. 306 do CPP), quando o juiz decidirá a respeito da conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva, em medidas cautelares diversas da prisão ou no relaxamento da prisão ilegal (CPP, art. 310).

274. Neste subcapítulo, similarmente à análise anterior, cujo alvo foi o Poder Judiciário, procurou-se avaliar como os citados temas atinentes à execução penal são tratados no Ministério Público sob o ponto de vista da normatização e da institucionalização, uma vez que as funções do MP demandam alto grau de acesso a informações, inclusive àquelas produzidas por outros órgãos da execução penal, como os departamentos penitenciários, os juízos da execução e a Defensoria Pública, o que requer o estabelecimento de diretrizes formais.

275. Dessa forma, os tribunais de contas questionaram os Ministérios Públicos respectivos a respeito da existência de orientação institucional com relação à atuação dos membros, sendo que apenas três de quatorze MPs respondentes (21%; AP, MT e PB) afirmaram existir com relação às medidas alternativas à prisão e apenas cinco (36%; DF, MA, MG, MT e PB) com relação à monitoração eletrônica (peças 30-55).

276. Tendo em vista a relevância nacional do órgão, diligenciou-se o Conselho Nacional do Ministério Público com vistas a verificar se foram emitidos atos regulamentares dirigidos aos seus membros,

especificamente quanto a três matérias sensíveis à execução penal: audiências de custódia, medidas cautelares diversas da prisão e monitoração eletrônica.

277. A partir do exame das respostas aos formulários respondidos, verificou-se que o órgão emite poucos normativos relacionados aos temas acima referenciados. Não houve, conforme atesta o formulário à peça 62, p. 3, 4 e 14, nenhuma orientação referente às medidas cautelares diversas da prisão, nem mesmo sobre a fiscalização por meio de monitoração eletrônica.

278. Todavia, o Conselho mencionou a Recomendação CNMP 28, de 22/9/2015, concernente às audiências de custódia, cujo teor sintetiza-se no excerto seguinte (peça 62, p. 17):

O Ministério Público brasileiro, observadas as disposições constitucionais e legais, adote as medidas administrativas necessárias para assegurar a efetiva participação de seus membros nas audiências de custódia, objetivando garantir os direitos individuais do custodiado e promover os interesses da sociedade, aderindo, ainda, aos termos de cooperação técnica firmados pelos respectivos tribunais.

279. Referiu-se também à Nota Técnica 11, de 27/7/2016, peça 62, p. 20-24, que traz orientações sobre a atuação dos membros do MP em audiências de custódia no exame de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

280. A aludida nota técnica foi motivada por questionamentos de que, em diversas UFs, as audiências de custódia estariam liberando agressores de mulheres (peça 62, p. 20), de forma a contrariar as medidas protetivas da vítima previstas na Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha).

281. Nessa nota, o CNMP instrui os MPs a observarem diversos pontos quando enfrentarem o tema em audiências de custódia, dos quais convém citar alguns (peça 62, p. 23):

a) que o membro do MP analise a efetiva necessidade de requerer de ofício medidas cautelares que condicionem a liberdade do autuado, avaliando fatores de risco, em especial casos de desobediência à ordem de medida protetiva de urgência;

b) que o MP avalie criar mecanismos de compartilhamento de informações com os juízes que realizem audiências de custódia relacionados às mesmas partes;

c) que a vítima seja intimada sempre que houver sido concedida a liberdade provisória do autuado;

d) que o MP assegure a capacitação dos seus membros em criminologia da violência doméstica e familiar contra a mulher; e

e) que o MP realize gestão junto ao respectivo Tribunal de Justiça para analisar a viabilidade da especialização dos juízes que atuam em audiência de custódia quanto à temática de violência doméstica e familiar.

282. A Nota Técnica CNMP 11/2016 consiste, materialmente, em documento capaz de orientar a atuação dos membros dos MPs sem lhes violar a independência. Documentos dessa natureza permitem a correção da atuação dos seus membros e aprimoram os resultados das políticas públicas alusivas ao sistema prisional.

283. Do exposto, considerando a necessidade de uniformizar procedimentos internos ao Ministério Público, propõe-se recomendar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, no uso da competência prevista no art. 130-A, §2º, I, da Constituição Federal, avalie a possibilidade de estabelecer diretrizes administrativas para que os Ministérios Públicos institucionalizem orientações e procedimentos (resolução, nota técnica, recomendação, regulamento ou outro instrumento congênere) sobre a forma de atuação de seus membros quando no exercício das competências atribuídas pela Lei de Execução Penal, em especial sobre os temas audiência de custódia e medidas cautelares diversas da prisão (em particular a monitoração eletrônica), se inexistentes, incompletos ou desatualizados.

4.3. Coordenação do Sistema Prisional

284. Em relação à componente de governança ‘Coordenação’, o *Government Accountability Office* (GAO) explica que as organizações colaboradoras devem trabalhar em conjunto para definir e concordar sobre seus respectivos papéis e responsabilidades, incluindo como o esforço cooperativo será liderado. Agindo dessa forma, as organizações poderão esclarecer as funções específicas de cada membro, organizar seus esforços conjuntos e individuais e facilitar a tomada de decisão. Uma liderança comprometida por aqueles envolvidos no esforço cooperativo, em todos os níveis da organização, é também necessária para superar as diversas barreiras para se trabalhar além dos limites de cada organização (GAO, 2005).

285. A definição de papéis e responsabilidades para a coordenação e o estabelecimento de processos de coordenação pode mitigar a existência de fragmentação e sobreposição, bem como reduzir os riscos de duplicidade de esforços (GAO, 2013).

286. Em linha com as orientações emanadas da Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) dos Estados Unidos, o sistema de execução penal brasileiro, assim como qualquer outro sistema, demanda mecanismos de coordenação de seus órgãos.

287. Dessa forma, especialmente em razão da variedade de agentes com ações ordenadas pela Lei de Execução Penal, cada um deles, ainda que sob diferentes óticas, visando ao atingimento de objetivos finais iguais, não se pode prescindir de uma instância que agregue todos eles, promovendo-se diálogo, troca de informações, cooperação e, mormente, posições comuns em assuntos de importância nacional. Tais tarefas bem se desempenham mediante a instituição de fóruns de articulação, que, preferencialmente, devem estar formalizados.

288. Nesse contexto, os tribunais de contas analisaram se há fórum de articulação entre os órgãos e poderes estaduais/distritais (Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público, autoridade policial e diretor do estabelecimento prisional, entre outros) relativo à política pública para o sistema prisional e se há normativo que formalize a referida instância de coordenação.

289. Verificou-se que em apenas oito de dezoito UFs respondentes há fórum de articulação para tratar de questões afetas ao sistema prisional. Destas, apenas o estado de TO não possui fórum formalizado.

290. Nas demais UFs, existem apenas ações isoladas de integração iniciadas por demandas específicas e temporárias.

291.

Tabela 21: Verificação da componente coordenação nas Unidades da Federação fiscalizadas

UF	Existe fórum de articulação?	Está formalizado?
AC	Não	Não
AM	Não	Não
AL	Não respondeu ao quesito	Não respondeu ao quesito
AP	Não	Não
BA	Sim	Sim
DF	Não	-
MA	Sim	Sim
MG	Não	Não
MS	Não respondeu ao quesito	Não respondeu ao quesito
MT	Sim	Sim
PA	Não	Não
PB	Sim	Sim
PI	Não	Não
PR	Sim	Sim
RN	Não	Não
RO	Sim	Sim
RR	Não	Não
RS	Sim	Sim
SE	Não	Não
TO	Sim	Não

Fonte: Formulários dos Tribunais de Contas (peças 30-55)

292. No estado de Rondônia, as articulações ocorrem por meio de reuniões de Inspeção da Corte Interamericana de Direitos Humanos, além de reuniões realizadas pelo Conselho Penitenciário, instituído pelo Decreto 16.220, de 26/9/2011.

293. No estado da Bahia, o TCE informou a existência da Câmara Setorial de Administração Penitenciária, criada no âmbito do Programa Pacto pela Vida (instituído pela Lei 12.357/2011) e composta por Secretarias de Estado, Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública, em articulação com a União e municípios (peça 35).

294. O TCE/MT descreveu os trabalhos realizados em Mato Grosso pelo Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, formalizado pelo Provimento 008/2011 do Conselho da Magistratura. Esse grupo é composto por diversos órgãos e poderes do estado, como Poder Judiciário, Polícia Militar, Secretaria de Justiça, Secretaria de Direitos Humanos, Ministério Público, Defensoria Pública e outros órgãos do sistema prisional.
295. Além do grupo, o TCE/MT destacou o funcionamento do Conselho Penitenciário, composto por órgãos públicos e pela Ordem dos Advogados do Brasil Seccional Mato Grosso (OAB-MT), peça 39.
296. O TCE/PB citou o Conselho Penitenciário do Estado como fórum articulador para o sistema prisional. Compõe-se por representantes da Secretaria de Administração, do Ministério Público Federal, do Ministério Público Estadual, da OAB, da Polícia Militar e da Secretaria de Segurança.
297. Mencionou também o Conselho Estadual de Coordenação Penitenciária. Ambos os conselhos foram estabelecidos por decretos (peça 41).
298. O TCE/PR informou algumas ações realizadas pelo Comitê Gestor Permanente de Políticas Públicas Penitenciárias, criado por decreto judiciário e coordenado pelo Tribunal de Justiça, que tem o objetivo de propiciar a atuação participativa de órgãos relacionados ao sistema penitenciário (peça 43).
299. O TCE/RS mencionou o Fórum Interinstitucional Carcerário, criado por meio de acordo de cooperação firmado entre os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, Ministério Público Estadual e Defensoria Pública (peça 51).
300. O TCE/TO afirmou que há o grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Tocantins (GMF), instituído pelo Tribunal de Justiça do Tocantins e composto por órgãos do sistema de justiça e segurança do estado, que se reúnem mensalmente para debater a problemática e as possíveis soluções para o sistema carcerário.
301. O TCE/MA constatou articulações promovidas nas reuniões do Grupo de Monitoramento Carcerário (GMF), peça 36.
302. O TCE/MG demonstrou informações desconstruídas apresentadas pelos atores da execução penal. Enquanto o Poder Judiciário informou articular-se por meio do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Prisional, o Poder Executivo informou não haver fóruns ou similares para articulação com o Poder Judiciário/Ministério Público e o Ministério Público confirmou a resposta negativa (peça 37).
303. Em face da essencialidade da medida, e com fundamento na componente 'Coordenação' apresentado no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, propõe-se cientificar os tribunais de contas dos estados, DF e municípios sobre a importância de, no curso das ações de controle externo, induzir os respectivos jurisdicionados a instituir fóruns de articulação que contem com a participação dos diversos órgãos da execução penal, bem como, preferencialmente, de normatizar essa instância de coordenação.

4.4. Conclusão

304. A avaliação da governança da política pública do sistema prisional deu-se sob o viés da integração dos órgãos da execução penal, adotando-se como critérios as componentes 'Institucionalização' e 'Coordenação' orientadas no Referencial de Governança para Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União.
305. A institucionalização de políticas públicas remete a aspectos relacionados à capacidade organizacional, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados.
306. Sob essa ótica, verificou-se que, entre as dezenove Unidades da Federação avaliadas neste quesito, apenas o estado de Rondônia instituiu e formalizou uma política pública para o sistema prisional direcionada para a atuação conjunta e integrada dos órgãos da execução penal.
307. A mesma componente foi examinada no Poder Judiciário e no Ministério Público. Nestes dois casos, avaliou-se a existência de diretrizes sobre os objetos medidas cautelares diversas da prisão, monitoração eletrônica e audiência de custódia, tópicos relevantes na atual conjuntura da execução penal do País.
308. Entre os treze tribunais de justiça avaliados, 23% editaram normas quanto a medidas cautelares diversas da prisão, 54% o fizeram quanto à monitoração eletrônica e todos disciplinaram a audiência de custódia.
309. Com relação ao Ministério Público, das quatorze instituições respondentes, 21% informaram existir orientação a respeito de medidas diversas da prisão e 36% declararam haver diretrizes relativamente à monitoração eletrônica. O tema audiência de custódia não foi escrutinado.

310. A coordenação de políticas públicas, por sua vez, diz respeito ao trabalho colaborativo entre as organizações. Neste trabalho, o tema pautou-se na verificação da existência de fóruns de articulação nas UFs fiscalizadas.

311. A auditoria constatou que, em dezoito UFs fiscalizadas, oito (44%) instituíram e formalizaram fórum de articulação, tendo como participantes, em geral, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública, o Ministério Público, a autoridade policial e o diretor do estabelecimento prisional, entre outros.

5. A fiscalização do sistema prisional exercida pelos órgãos da execução penal atende os objetivos preconizados pela Lei de Execução Penal?

5.1. Planejamento das inspeções em estabelecimentos penais realizadas pelo CNPCP e pelo Depen

312. O Departamento Penitenciário Nacional e o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária exercem funções essenciais na governança da Administração Pública Federal, uma vez que auxiliam a tomada de decisão pela alta administração no que tange às competências do Ministério Extraordinário da Segurança Pública relacionadas à área de execução penal.

313. Ambos os órgãos têm atribuições previstas na Lei de Execução Penal, por serem, de fato, órgãos da execução penal, conforme dispõe a lei (LEP, art. 61). Cabe-lhes, entre outras incumbências, inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos penais (arts. 64, VIII, e 72, II).

314. A inspeção dos estabelecimentos penais constitui relevante missão dessas duas instituições, tanto pela outorga direta de atribuições pela Lei de Execução Penal quanto pelo estado crítico em que se encontra o sistema prisional brasileiro.

315. Sob essa perspectiva, as preditas atribuições devem ser exercidas em consonância com as boas práticas de governança da Administração Pública e mediante especial observância aos princípios constitucionais, entre os quais o da eficácia, da eficiência e da economicidade.

316. Valendo-se do Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU, avaliou-se o processo de planejamento das inspeções dos estabelecimentos penais realizadas pelo CNPCP e pelo Depen.

317. A execução da inspeção *in loco* é guiada pelo modelo de Relatório de Inspeção em Estabelecimentos Penais, aprovado pelo Acordo de Cooperação 17/2011 – Melhoria do Sistema Penitenciário, firmado entre o MJSP, o CNJ, o CNMP e o Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais (Condege).

318. Dessa forma, existindo um padrão a ser seguido, o esforço de planejamento das inspeções realizadas por essas instituições recai, preponderantemente, sobre o processo de seleção dos estabelecimentos penais a serem visitados.

319. Questionados sobre os critérios utilizados para escolha dos estabelecimentos, o CNPCP informou que as unidades prisionais inspecionadas são elegíveis considerando a data da última visita realizada na UF e a urgência das demandas locais (peça 60, p. 2).

320. Por sua vez, o Depen, que realiza inspeções por meio da Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional (Ospen/Depen), informou que a seleção se dá com base no tempo transcorrido desde a última inspeção e nas demandas e denúncias recebidas dos diversos órgãos e entidades dos estados e da União (peça 22, p. 45).

321. Assim, é possível inferir das respostas que o planejamento das inspeções em ambas as instituições não utiliza dados sistemáticos que evidenciem a criticidade de situações locais em comparação com o cenário nacional, não se baseia em técnicas de gerenciamento de risco, tampouco leva em conta as ações de outros órgãos também responsáveis pela fiscalização do sistema prisional, como o Ministério Público, os Conselhos Penitenciários, as Defensorias Públicas e o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

322. A falta de alinhamento transorganizacional no planejamento das fiscalizações reflete-se na não utilização racional de recursos públicos, notadamente quando se considera o quadro de limitação orçamentária ante a numerosidade de unidades prisionais existentes no País, ainda que se considerem as especificidades dos objetivos de cada instituição.

323. Há, assim, grande probabilidade de ocorrer duplicidade de estabelecimentos inspecionados (situação verificada em visitas às mesmas unidades no ES, AM e CE pelo CNMP, em 2015, e pelo CNPCP, em 2016), enquanto muitas outras passam longos períodos sem sequer serem inspecionadas por órgãos federais (DF, PB e RS não são visitadas desde 2012; TO, desde 2013; e MA, PR, RN e SP, desde 2014).

324. A falta de planejamento das inspeções tem o condão de reduzir o potencial de mudança a ser alcançado pelas instituições a partir dos resultados delas advindos.

325. Conduzidas pela urgência de demandas locais, as inspeções perdem o caráter preventivo, passando as organizações a funcionar essencialmente de maneira reativa. A título ilustrativo, citam-se os casos abaixo,

nos quais houve inspeção em período inferior a seis meses da ocorrência de rebeliões, conforme também consta na tabela seguinte:

a) estado de Goiás: rebeliões em junho, setembro e novembro de 2016 e inspeções em março, abril e maio de 2017;

b) estado de Minas Gerais: rebeliões em janeiro/2017 e inspeções em julho/2017; e

c) estado de Mato Grosso: rebeliões em junho/2016 e agosto/2016 e inspeções em setembro/2016.

O quadro abaixo apresenta informações prestadas pelo CNPCP e pelo Depen sobre o quantitativo de fiscalizações realizadas nos últimos três anos:

Tabela 22: Quantitativo de fiscalizações realizadas no sistema prisional nos últimos anos pelo Depen e CNPCP

Órgão	2015		2016		2017	
	Número de fiscalizações	Número de UFs	Número de fiscalizações	Número de UFs	Número de fiscalizações	Número de UFs
CNPCP	40 unidades penais	8	53 unidades penais	8	14 unidades penais	2
Depen	8 fiscalizações ¹	8	7 fiscalizações ¹	7	7 fiscalizações ¹	5

Fonte: peças 25, p. 57-58, e 60, p. 23-27

(1): Não foram informados quantos estabelecimentos penais foram inspecionados em cada ocasião.

326. Observa-se que a quantidade de inspeções realizadas por esses dois órgãos federais é pouco expressiva quando comparada ao total de estabelecimentos prisionais no País, que somam 2.644 unidades, de acordo com os dados do Geopresídios CNJ (consulta em 8/12/2017).

327. Nota-se também que, apesar da grande incidência de rebeliões no final de 2016 e início de 2017, o número de procedimentos em 2017 decresceu em relação aos anos anteriores, conforme tabela acima, possivelmente por questões orçamentárias.

328. O quadro seguinte, por sua vez, apresenta as datas de vistorias realizadas pelo Depen e pelo CNPCP comparadas com as datas de ocorrência de rebeliões em unidades prisionais:

Tabela 23: Datas das vistorias realizadas pelo Depen e CNPCP a partir de 2016 e da ocorrência de rebeliões.

UF	Data da ocorrência de rebeliões	Data de inspeção
AC	out/2016 e nov/2017	mar/2012 e jun/2017
AM	jan/2017	ago/2016
GO	jun/2016, set/2016, nov/2016, jul/2017, set/2017 e nov/2017	mar/2012, mar/2017, abr/2017 e mai/2017
MG	jan/2017	jul/2017
MT	jun/2016, ago/2016 e abr/2017	set/2016
MS	ago/2016	jun/2016
RN	jan/2017	abr/2014 e jun/2017
RO	out/2016	nov/2015
RR	jan/2017	jun/2014 e out/2017

Fonte: peças 25, p. 57-58, e 60, p. 23-27

329. Observa-se que todos os estados vistoriados tiveram rebeliões em datas próximas (anteriores ou posteriores) às inspeções.

330. O Presídio de Alcaçuz, por exemplo, localizado no estado do Rio Grande do Norte, palco de gravíssimas rebeliões ocorridas no início de 2017 que deixaram dezenas de mortos, foi inspecionado em 2014 pelo CNPCP, oportunidade em que se constataram suas péssimas condições.

331. Na avaliação da estrutura física do estabelecimento penal, a unidade foi classificada como 'ruim' (nota menor que 3, em uma escala de 10) em quase todos os quesitos.

332. À época das vistorias, foi possível identificar deficiências graves na unidade que poderiam favorecer, como de fato favoreceram, a ocorrência de rebeliões, o que pressupõe que as medidas determinadas em face das fiscalizações não foram adotadas ou não foram eficazes.

333. As irregularidades encontradas com maior frequência pelo CNPCP nas unidades prisionais visitadas, acompanhadas dos respectivos critérios normativos utilizados para apontar a falha, foram resumidas abaixo:

Tabela 24: Falhas constantes dos relatórios¹ do CNPCP

UF	Ano da visita	Unidade	Superlotação	Presos provisórios juntos aos condenados	Inexistência de programa ressocializador	Variadas deficiências estruturais	Falta de assistência jurídica	Insuficiência de agentes penitenciários
GO	2017	Penitenciária Coronel Odenir Guimarães	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
AC	2017	Unidade de Recolhimento Provisório	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
MG	2017	PRISMD	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não
MT	2016	Penitenciária Central Do Estado	Sim	Sim ²	Não avaliado ³	Sim	Não	Sim
MS	2016	Penitenciária Jair Ferreira de Carvalho	Sim	Sim	Não avaliado ³	Sim	Não	Não
AM	2016	Centro De Detenção Provisória Masculino De Manaus	Sim	Não	Não avaliado ³	Sim	Sim	Sim
RN	2014	Alcaçuz	Sim	Não	Não avaliado ³	Sim	Sim	Sim

Fonte: relatórios CNPCP, disponíveis no sítio eletrônico do órgão

(1): Os critérios usados pela equipe de fiscalização para seleção dos estabelecimentos penais foram: os mais recentemente inspecionados, os de maior lotação prisional e os localizados em Unidades da Federação fiscalizadas.

(2): Há alas separadas para provisórios, mas nem todos ficam restritos a essas alas.

(3): O CNPCP passou a registrar essa irregularidade apenas a partir de 2017.

334. As referidas anormalidades foram encontradas na maioria das Unidades da Federação inspecionadas e, ainda, de maneira reiterada no caso do estado do Acre (visitas em mar/2012 e jun/2017), peças 84 e 87.

335. Ressalte-se que o Acre foi o único estado no qual foi possível realizar tal juízo (persistência de problemas) entre os que tiveram repetição de inspeções (AC, GO e RR). Com relação ao estado de Goiás, o CNPCP não avaliou os mesmos estabelecimentos penais em ambos os momentos e, no caso de Roraima, o Conselho ainda não divulgou o relatório de 2017.

336. O quadro-resumo abaixo apresenta as providências solicitadas pelo CNPCP às autoridades competentes, que também, em muitos casos, se repetem nos relatórios de inspeção prisional (peças 84-86):

Tabela 25: Providências solicitadas pelo CNPCP às autoridades competentes diante das disfunções verificadas em inspeções prisionais

Destinatário	Providências solicitadas
Poder Executivo	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir assistência jurídica (AC, MG e GO); - Aumentar quadro de agentes penitenciários (AC e GO); - Reforçar procedimentos de segurança (AC, MG e GO); - Ampliar programas sociais de inserção o mercado de trabalho e assistência à saúde nas unidades prisionais (AC, MG e GO);

Poder Judiciário	<ul style="list-style-type: none"> - Reforçar no processo de formação de juízes criminais o uso racional da penal privativa de liberdade e da aplicação de alternativa (AC, MG e GO); - Orientar os juízes para implementação da Resolução CNJ 113/2010, que dispõe sobre medida de segurança; - Articular-se ao CNJ e ao Depen para implementação de audiência de custódia (AC e MG); - Conscientizar os juízes criminais da situação do sistema prisional, a exemplo do acompanhamento em visitas aos estabelecimentos penais (AC); - Estabelecer controle mais rígido dos processos de execução por parte da Corregedoria (AC); - Aumentar a frequência de inspeções às unidades (AC e MG); - Emitir periodicamente atestado de penas a cumprir aos apenados (AC e MG); - Orientar juízes da execução sobre importância da participação social, fortalecendo os conselhos da comunidade (AC e MG);
Ministério Público	<ul style="list-style-type: none"> - Reforçar procedimentos de fiscalização e garantia da visita de promotores da execução penal (AC e GO); - Fomentar junto aos demais órgãos o fortalecimento da aplicação das medidas cautelares alternativas à prisão (AC, MG e GO); - Fomentar o uso do monitoramento eletrônico (AC, MG e GO); - Fortalecer os procedimentos de inteligência para combate ao crime organizado (AC);
Defensoria Pública	<ul style="list-style-type: none"> - Priorizar sua atuação na execução penal, dotando-a de estrutura, material e pessoal (AC e GO); - Fomentar a presença de defensores dentro das unidades prisionais (AC e GO); - Prestar informações à Ouvidoria Nacional e ao Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (AC e GO);
Conselho Penitenciário	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar frequência de relatórios (AC e GO).

Fonte: Relatórios do CNPCP de 2017, referentes aos estados do AC, GO e MG (peças 84-86)

337. As medidas requeridas pelo CNPCP são propositivas, não impositivas, sendo a maioria delas posta na forma de ‘recomendar’ ou de ‘orientar’, não se repercutindo necessariamente em soluções efetivas. Além disso, parcela delas tem natureza estruturante, não solucionável a curto ou médio prazos.
338. Situação semelhante se observa em relação ao Departamento Penitenciário Nacional.
339. O Brasil é constituído sob a forma federativa, composta por quatro entes autônomos: União, estados, Distrito Federal e municípios.
340. Os Poderes, por seu turno, tripartidos, são independentes entre si.
341. O Ministério Público e a Defensoria Pública, que desempenham funções essenciais à Justiça, são instituições independentes em suas atuações e não pertencentes à estrutura de nenhum dos Poderes.
342. Esse desenho constitucional limita sobremaneira o resultado de, especialmente, duas das competências do Depen previstas na LEP: acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o Território Nacional e inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais, pois a União, de posse dos produtos das aludidas fiscalizações e acompanhamentos, não tem a faculdade de exigir a implementação de medidas corretivas a outros entes federativos, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e às demais organizações com papéis definidos na LEP.
343. Portanto, a LEP confere competências fiscalizatórias ao Departamento Penitenciário Federal e ao CNPCP, mas inexistem meios e/ou poderes para tornar cogentes as decisões ou propostas de melhoria dela decorrentes, emergindo daí impactos negativos, pois não há quem exerça proeminência sobre o sistema na esfera nacional.
344. Há, assim, neste caso específico, uma aparente inoperabilidade de competências estatuídas na LEP e, diante desta circunstância, ações concretas precisam ser tomadas.
345. Ante esse panorama, é recomendável que a União, por meio do Departamento Penitenciário Nacional, com o apoio do CNPCP, estabeleça e/ou intensifique parcerias amplas com o objetivo de produzir uma perspectiva integrada de todos os órgãos da execução penal, incluindo definições de como o esforço cooperativo será liderado e de como o resultado das fiscalizações e acompanhamentos determinados pela Lei de Execução Penal será observado e tratado pelos demais órgãos da execução penal, repercutindo-se em entregas efetivas para a sociedade.

346. No que tange ao primeiro ponto abordado neste capítulo, concernente a deficiências no planejamento das fiscalizações, propõe-se recomendar ao CNPCP e ao Depen que formulem plano de inspeções em unidades prisionais baseado em análise de risco, bem como avaliem a possibilidade de eleger os estabelecimentos que serão fiscalizados a partir de planejamento conjunto com os órgãos da execução penal aos quais a Lei de Execução Penal confere essa competência, com o propósito de estabelecer parcerias para racionalizar o processo e maximizar o número de unidades carcerárias anualmente fiscalizadas.

5.2. Fiscalização dos estabelecimentos penais pelo Ministério Público

347. O Ministério Público é legalmente incumbido de fiscalizar a execução da pena e da medida de segurança e deve, entre diversas outras atividades, visitar mensalmente os estabelecimentos penais, com registro de presença em livro próprio (LEP, arts. 67 e 68, parágrafo único).

348. As fiscalizações são regulamentadas pela Resolução CNMP 56/2010, que dispõe sobre a uniformização das inspeções nessas unidades pelos membros do Ministério Público.

349. A instituição realiza significativo volume de inspeções em comparação aos demais órgãos da execução penal (1.442 unidades prisionais inspecionadas em 2015 de um total 2.644 – peça 63, p. 96, total de unidades extraído do Geopresídios CNJ, consulta em 8/12/2017).

350. Com o desígnio de avaliar, no que tange à interação com órgãos do Poder Executivo, as providências adotadas pelo MP em face do resultado das fiscalizações empreendidas, consultaram-se os MPs estaduais e o Conselho Nacional do Ministério Público.

351. Questionados pelos tribunais de contas, apenas dois de treze MPs avaliados declararam ter recomendado ou orientado o Poder Executivo quanto às medidas alternativas de prisão, e apenas três assim o fizeram especificamente quanto à monitoração eletrônica de pessoas, conforme informações anexas aos formulários preenchidos pelos tribunais de contas, peças 30-55.

352. Os tribunais de contas também indagaram os respectivos Ministérios Públicos a respeito da percepção que têm quanto à atuação do Poder Executivo relativamente ao sistema prisional. Dos treze MPs respondentes, apenas três (DF, PB e PR) teceram comentários a respeito da atuação da administração penitenciária local (peças 30-55).

353. Na posição de agente fiscalizador do sistema prisional, grande colaboração exerceria o MP se apontasse objetivamente os problemas encontrados, cuja alçada de resolução é do Poder Executivo, a exemplo do relatado pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), peça 61, p. 4, transcrito *in verbis*:

O Sistema Prisional como um todo sofre com as **constantes alterações nos cargos de Chefia das Unidades**, não havendo continuidade nas ações de políticas públicas. Há uma grande **dificuldade e morosidade na aplicação dos recursos oriundos do Funpen** destinados ao Sistema Prisional. Desde 2009 não ocorrem novas nomeações de Agentes de Atividades Penitenciárias, sendo que a **grande defasagem de pessoal** é uma das responsáveis pela falta de políticas públicas destinadas à ressocialização do preso. A **Funap**, responsável pelo oferecimento de vagas de trabalho ao interno e ao egresso, **não tem quadro próprio de servidores**, sendo os cargos de direção loteados a cada 6/8 meses, com a troca de grande parte das pessoas que trabalham no órgão, gerando uma desorganização generalizada. Há uma padaria no Sistema Prisional que foi inaugurada há mais de dois anos e nunca fabricou nenhum pão. (destaques acrescidos)

354. Sob outra perspectiva, os resultados das inspeções realizadas pelo MP em estabelecimentos penais são reportados ao Conselho Nacional do Ministério Público, órgão responsável pelo controle administrativo e financeiro da atuação do MP e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros (CF/1988, art. 130-A, §2º).

355. As informações são transmitidas ao CNMP por meio de preenchimento de formulários diretamente no Sistema de Inspeção Prisional do Ministério Público, no caso dos estabelecimentos penais comuns (SIP-MP), ou no Sistema de Resoluções, na hipótese de estabelecimentos prisionais militares federais, ambos acessíveis no portal do CNMP.

356. Os sistemas também são utilizados pelo CNMP para consolidar os relatórios (formulários) produzidos pelos Ministérios Públicos.

357. Os relatórios são trienais e anuais. Os dados colhidos no formulário anual (peça 80), que é mais abrangente, permitem uma avaliação do estabelecimento penal sob diferentes ângulos, a exemplo de: dados gerais do estabelecimento penal; capacidade e ocupação; perfil dos presos e da população; separação de

presos; assistência material, psicossocial, religiosa, à saúde e à educação; alimentação; e avaliação da estrutura física.

358. Frise-se que o formulário de inspeção de estabelecimento penal é submetido previamente à Corregedoria-Geral do respectivo MP (art. 2º, *caput*, da Resolução CNMP 56/2010), o que faz desse documento também instrumento importante para fiscalização da atividade do membro por parte da corregedoria local.

359. De posse dos dados reunidos no sistema, o Conselho consolida as informações, materializando o documento intitulado ‘Visão nacional do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro’ (peça 62, p. 5), disponível no sítio eletrônico do CNMP.

360. Todavia, o citado documento não menciona as providências locais adotadas em face dos problemas identificados, tampouco os desdobramentos decorrentes da matéria no âmbito do próprio Conselho, conforme peças 63, p. 65-114, e 64, p. 1-289.

361. Tais informações poderiam estar presentes, uma vez que o modelo do formulário de inspeção de estabelecimento penal utilizado pelo MP, tanto o trimestral quanto o anual, na seção ‘Considerações Gerais’, contém o campo ‘Providências’, que, presumidamente, consistem nas medidas adotadas pelo MP para resolver eventuais desconformidades encontradas nos estabelecimentos penais.

362. Além disso, o art. 2º, §2º, da Resolução CNMP 56/2010 regula que as medidas adotadas para o aperfeiçoamento do sistema prisional devem ser informadas nos formulários preparados pelo MP:

[art. 2º] §2º Os formulários serão previamente aprovados no âmbito da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública, e disponibilizados no sítio do Conselho Nacional do Ministério Público, contendo:

I – classificação, instalações físicas, recursos humanos, capacidade e ocupação do estabelecimento penal;

II – perfil da população carcerária, assistência, trabalho, disciplina e observância dos direitos dos presos ou internados;

III - medidas adotadas para a promoção do funcionamento adequado do estabelecimento; e

IV – considerações gerais e outros dados reputados relevantes. (destaque acrescido)

363. Perguntado diretamente sobre as ações adotadas pelo MP e CNMP em face das irregularidades constatadas nos presídios, o CNMP informou (peça 62, p. 5):

Para além da remessa dos **relatórios trimestrais** [que são enviados pelos MPs locais] de cumprimento da Resolução CNMP nº 56, de 22 de junho de 2010, à Corregedoria Nacional, tem-se a análise casuística de falhas que chegam ao conhecimento do CNMP, por meio da instauração de Procedimentos Internos de Comissão. **Tais procedimentos, autuados com o objetivo de acompanhar as medidas adotadas pelos membros do Ministério Público brasileiro diante do caso concreto, podem resultar tanto na verificação do cumprimento de seus deveres funcionais quanto na elaboração de propostas de Enunciados, Notas Técnicas, Resoluções ou Recomendações, a serem apresentadas ao Plenário do CNMP.** Se aprovadas, as normas em questão são encaminhadas para observância dos membros do Ministério Público de todo o País. (destaques acrescidos)

364. Também anotou que os multicitados relatórios geram a instauração de Procedimentos Internos de Comissão, cujo objeto é acompanhar as deliberações advindas das visitas e a atuação do MP local no saneamento de eventuais falhas detectadas.

365. As vistorias oportunizariam ainda interlocuções necessárias com órgãos da administração penitenciária. A título de exemplo, o órgão afirmou que, após visitas à Cadeia Pública Desembargador Raimundo Vidal Pessoa em Manaus, apoiou e fomentou, por meio da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública (CSP), a desativação total dessa unidade prisional, que apresentava, à época da inspeção, estrutura absolutamente precária.

366. Não havendo informações nos documentos produzidos pelo CNMP sobre as medidas adotadas pelos MPs locais em vista de desvios encontrados em presídios inspecionados, buscou-se avaliar a publicidade e divulgação desses dados diretamente no portal eletrônico dos MPs. As informações estão sintetizadas na tabela abaixo:

Tabela 26: Divulgação de relatórios e de providências adotadas em face das inspeções prisionais realizadas pelos Ministérios Públicos fiscalizados

UF	Relatório de inspeção prisional está no sítio eletrônico do MP?	Medidas adotadas para aperfeiçoar o sistema prisional são divulgadas no sítio eletrônico do MP?
AP	Não	Não
DF	Sim	Sim
MA	Não	Sim
MG	Não	Sim
MS	Não	Sim
MT	Não	Não
PA	Não	Sim
PB	Não	Sim
PI	Não	Sim
PR	Sim	Sim
RN	Não	Não
RO	Não	Sim
SE	Não	Sim
TO	Não	Não

Fonte: sítios eletrônicos dos MPs estaduais e do Distrito Federal e Territórios, conforme peça 102.

367. A partir da tabela acima, é possível afirmar que a ampla maioria dos MPs não disponibiliza relatório de inspeção dos estabelecimentos prisionais visitados em seu sítio eletrônico, nem mesmo sumário das inspeções realizadas.

368. Quanto à divulgação das medidas adotadas pelo MP relativas aos problemas identificados no sistema prisional, embora observada na maior parte das UFs, trata-se de medidas atinentes a esforços pontuais das instituições.

369. A fiscalização do ambiente prisional é um instrumento para se atingir objetivos, e não um fim em si mesma. O cumprimento do dever do MP de fiscalizar a execução penal se efetiva quando os problemas encontrados são solucionados ou medidas são tomadas para resolvê-los. Daí a relevância de dar transparência tanto às falhas detectadas quanto às ações empreendidas em face dessas falhas.

370. Deve-se, portanto, recomendar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, mediante juízo de conveniência e oportunidade, estabeleça diretrizes administrativas para que os membros do Ministério Público, ressalvadas as informações sigilosas ou pessoais, disseminem e deem transparência e publicidade aos relatórios de inspeções realizadas em ambientes prisionais, bem como às medidas adotadas para solucionar as disfunções encontradas, por meio de suas páginas na *internet*.

371. Em adendo, é também necessário recomendar ao Conselho que, ao consolidar as informações reunidas pelos Ministérios Públicos durante as inspeções que realizam em unidades prisionais, similarmente ao encaminhamento anterior, dissemine e dê transparência e publicidade às medidas adotadas para solucionar as anomalias encontradas por meio de sua página na *internet*, preservando-se as informações sensíveis.

5.3. Instalação e funcionamento dos Conselhos da Comunidade nas comarcas das UFs fiscalizadas

372. O conselho da comunidade é uma estrutura de apoio à execução penal prevista na LEP, composta e instalada pelo juízo da execução em cada comarca (art. 80, *caput*). É formado, em regra, por um representante de associação comercial ou industrial, um advogado indicado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), um defensor público e um assistente social. Na falta destes, a indicação dos membros ficará a critério do juiz da execução.

373. As atividades do conselho estão previstas no art. 81 da LEP, consistindo em: visitar, ao menos mensalmente, os estabelecimentos penais da comarca, entrevistar presos, apresentar relatórios mensais ao juiz da execução e ao conselho penitenciário e diligenciar junto à direção do estabelecimento penal para obter os recursos necessários à assistência ao preso.

374. Conforme apurado pelos tribunais de contas nesta auditoria, os conselhos da comunidade não estão plenamente formados e instalados nas Unidades Federativas auditadas, em afronta ao disposto na Lei de Execução Penal, o que traz consequências negativas sobre a efetividade da fiscalização do sistema de execução penal.

375. A principal causa identificada para a desconformidade prende-se à inexistência, nos tribunais de justiça, de diretrizes ou controles quanto à instalação dessas unidades de apoio nas respectivas comarcas.

376. Os tribunais de contas apontaram que, em muitos casos, os conselhos não são inteiramente funcionais e, em outros, não há sequer informação sobre seu funcionamento:

Tabela 27: Informações sobre Conselhos da Comunidade fornecidas pelo Poder Judiciário aos tribunais de contas

UF	Foram instalados?	Em quantas comarcas?	Número total de comarcas na UF ⁵	Realizam visitas?	Enviam relatório ao juiz?	Enviam relatório ao Conselho Penitenciário?
BA	Sim ⁴	4 ⁴	277	-	-	-
DF	Sim (recentemente criada)	1 (jurisdição em todo DF)	1	Não	Não	Não
MA	Sim	37	105	Sim	Sim, 1 por visita	Sim, 1 por visita
MG	Sim	Não informou ¹	294	Não informou	Não informou	Não informou
MS	Sim ²	Não há controle centralizado do TJ	54	Não há controle centralizado do TJ	Não há controle centralizado do TJ	Não há controle centralizado do TJ
MT	Sim	37 comarcas	83	Não informou	Não informou	Não informou
PA	Sim	Não informou	108	Não informou	Não	Não
PB	Sim	1 (apenas na capital ³)	77	Sim	Não	Não soube informar
PI	Sim	4	84	Sim	Sim	Não soube informar
PR	Sim	161	161	Sim	Apenas na capital	Sim
RN	Não	-	65	-	-	-
RO	Sim ⁴	7	23			
RR	Sim	1 (apenas na capital)	8	Não	Não	Não
SE	Sim	Não há controle centralizado do TJ	75	Não há controle centralizado do TJ	Não há controle centralizado do TJ	Não há controle centralizado do TJ
TO	Sim	13	42	Sim	Não	Não

(1) Respondeu que há solicitação de instalação em todas as comarcas, mas não informou em quantas o Conselho de fato foi instalado.

(2) Respondeu que há ato da Corregedoria determinando aos juízes a instalação, mas não possui controle sobre a instalação e funcionamento dos Conselhos nas comarcas.

(3) O questionário foi respondido apenas pelo juiz da Vara de Execução de João Pessoa/PB.

(4) Informação prestada pelo Poder Executivo, pois o TJ-BA não respondeu ao TCE.

(5): unidades judiciais ou comarcas, excluídas as de segunda instância e as especializadas não-penais; informações extraídas do sítio eletrônico do CNJ (<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-numeracao-unica/documentos/268-acoas-e-programas/programas-de-a-a-z/numeracao-unica/13182-tribunais-estaduais>)

Fonte: Formulários enviados pelos tribunais de contas, anexos do Poder Judiciário, peças 30-55.

377. A partir dos dados estruturados na tabela acima, verifica-se que, em alguns casos, o número de conselhos existente na UF é bastante inexpressivo, como no estado do Maranhão (105 comarcas e 37 conselhos instalados) ou do Piauí (84 comarcas e quatro conselhos instalados).

378. Segundo dispõe o art. 81, inciso III, da Lei de Execução penal, incumbe ao conselho da comunidade apresentar relatórios mensais ao juiz da execução e ao conselho penitenciário.

379. Utilizando-se da técnica de circularização, perguntou-se aos Poderes Executivos estaduais/distrital a respeito do envio desses relatórios mensais aos conselhos penitenciários.

380. Em resposta, entre os fiscalizados, apenas os Poderes Executivos dos estados do MT e de RO declararam que os respectivos conselhos penitenciários receberam relatórios nos últimos doze meses (peças 39 e 49).

381. O Poder Executivo do estado de MG, ao contrário do informado pelo Poder Judiciário, afirmou não ter conhecimento da instalação de conselhos da comunidade no estado (peça 37, p. 69).

382. Vale destacar que a LEP, arts. 80 e 81, atribui ao Poder Judiciário a responsabilidade de fomentar a instalação dessas unidades, uma vez que estabelece que ‘haverá, em cada comarca, um Conselho da Comunidade’, mas não define responsabilidades pelo apoio administrativo e financeiro para o seu efetivo funcionamento.

383. A Corregedoria Nacional de Justiça editou o Provimento 21, de 30/8/2012, peça 98, que define regras para destinação e fiscalização das medidas e penas alternativas, estatuinto, no art. 1º, que as prestações pecuniárias e as prestações sociais alternativas, objeto de transação penal e de sentença condenatória, não revertidas às vítimas ou a seus sucessores devem ser destinadas pelo juiz às entidades públicas, privadas com destinação social e aos conselhos da comunidade, observadas as regras da utilização dos recursos oriundas da pena de prestação pecuniárias positivadas na Resolução CNJ 154/2012.

384. O §3º do mesmo artigo do provimento citado estabelece ainda que: ‘o magistrado responsável deverá estimular a instalação e funcionamento dos Conselhos da Comunidade para auxílio da execução das penas e medidas alternativas’. E, ainda, o art. 6º determina que os tribunais de justiça deverão criar estrutura necessária ao cumprimento desse provimento no prazo de 120 dias.

385. Sobre o ponto, em consulta realizada pelo Conselho da Comunidade da comarca de Porto Velho/RO ao CNJ, encontrou-se a informação seguinte (<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/82363-cnj-responde-consulta-sobre-conselhos-de-comunidade-na-execucao-penal>):

O último ponto buscava esclarecer qual estrutura de atribuição de poder vincula o conselho da comunidade – o Executivo Estadual, o Executivo Municipal ou o Judiciário. Os conselheiros do CNJ entenderam que o ponto não foi abordado nos dois artigos da Lei de Execuções Penais, o que torna a resposta variável. ‘Como não há norma dispondo sobre a matéria, ficará a encargo de cada comarca/população local organizar seus conselhos da comunidade na execução penal na forma que melhor atender aos interesses da região’, diz o voto. Segundo a relatora, somente com a definição da pessoa jurídica é possível esclarecer eventual vinculação e formas de controle.

A relatora ainda destacou que, mesmo sem a vinculação obrigatória ao Judiciário, o Provimento n. 21/2012 da Corregedoria Nacional de Justiça determina que o magistrado responsável deverá estimular a instalação e o funcionamento dos conselhos da comunidade, ‘o que deve ser fomentado’, concluiu.

386. Arguidos, muitos TJs tiveram dificuldades em prestar informações sobre o funcionamento dos conselhos da comunidade (cinco de quatorze, retratado na tabela anterior), explicando, muitas vezes, que não possuíam a informação ou que apenas os juízes da execução a teriam.

387. Apenas o Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul mencionou haver ato normativo interno a respeito do assunto (Provimento 6/2008 da Corregedoria-Geral de Justiça do MS), em que pese isso não ter sido diretamente perguntado. Nenhum dos outros tribunais de justiça consultados pelos TCs fez menção a provimento desse gênero.

388. Por fim, vale citar que o CNPCP, em relatórios de inspeção, propôs que o Poder Judiciário orientasse os juízes da execução sobre a importância da participação social, fortalecendo os conselhos da comunidade.

389. Nessa situação, urge que os tribunais de justiça estabeleçam diretrizes direcionadas aos juízes da execução para assegurar a instalação e o efetivo funcionamento dos conselhos.

390. Dessa forma, propõe-se cientificar os tribunais de contas dos estados, do DF e dos municípios sobre a importância de, no curso das ações de controle externo, incentivar a instituição e a efetiva atuação de conselhos da comunidade na localidade, universalizando-os, nos termos preceituados no art. 80 da LEP, bem

como de estimular a observância, por parte dos tribunais de justiça, das diretrizes estabelecidas pela Corregedoria Nacional de Justiça no Provimento 21, de 30/8/2012.

5.4. Funcionamento dos Conselhos Penitenciários relativamente à inspeção de estabelecimentos penais

391. O conselho penitenciário é órgão consultivo e fiscalizador da execução da pena (LEP, art. 69). Seus membros são nomeados pelo Governador do estado entre professores e profissionais da área de Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade, para mandato de quatro anos. Segundo dispõe a LEP, a legislação federal e estadual regulará o seu funcionamento.

392. Incumbe ao conselho penitenciário (art. 70): emitir parecer sobre indulto e comutação de pena; inspecionar os estabelecimentos e serviços penais; apresentar relatório uma vez por ano ao CNPCP; e supervisionar os patronatos e a assistência aos egressos.

393. Verificou-se nas UFs fiscalizadas que os conselhos penitenciários realizam pequeno número de inspeções em estabelecimentos penais, especialmente quando se considera o número de unidades prisionais existentes no País (2.644 unidades; dados do Geopresídios CNJ, consulta em 8/12/2017).

394. Com intuito de verificar, no que tange à inspeção prisional, o efetivo funcionamento dos conselhos penitenciários, os tribunais de contas perguntaram aos Poderes Executivos estaduais e distrital a respeito da quantidade de procedimentos realizados desde o início do atual mandato de seus membros:

Tabela 28: Quantitativo de inspeções realizadas pelos Conselhos Penitenciários

UF	Data de início do mandato	Número de inspeções	Número de unidades prisionais na UF
BA	nov/2015	8	287
DF	out/2017	2 por mês	9
MA	jan/2016	29	176
MG	jan/2017 ²	8	288
MT	set/2017	5	73
PA	-	Não informou	150
PB	mai/2017	10	83
PR	-	Não informou	225
RN	-	Não funciona adequadamente ¹	48
RO	-	Não informou	52
RR	-	Não informou	17
SE	-	Não informou	40

(1) Segundo a informação passada pelo TCE-RN, o Conselho Penitenciário do estado não funciona adequadamente.

(2) O TCE-MT informou que houve vacância do presidente do Conselho durante o ano de 2017, o que prejudicou as atividades de inspeção de estabelecimentos penais.

Fonte: Formulários dos Tribunais de Contas – anexos do Poder Executivo (peças 30-55)

395. Destaca-se, em primeiro lugar, que cinco estados não forneceram informação, que, em princípio, deveria ser de fácil acesso. No caso do estado do RN, houve relato do Poder Judiciário de que o conselho penitenciário não funciona adequadamente (peça 47).

396. Sob o aspecto quantitativo, a Unidade da Federação em melhor condição é o DF, que pelo pequeno número de unidades penais, conseguiria, em tese, vistoriar quase a totalidade dos presídios a cada quadrimestre. Já o estado da Bahia, apresenta baixo número de inspeções, considerando o número de unidades prisionais no estado e o transcurso de quase dois anos desde o início do mandato (informações são de nov/2017).

397. O CNPCP destacou a importância dos relatórios produzidos pelos conselhos penitenciários como insumo para o planejamento de suas fiscalizações (peça 60, p. 12), mas não deu maiores detalhes que permitissem concluir pela adimplência dos conselhos penitenciários. Em relatórios de inspeção, propôs-lhes que procurassem aumentar a quantidade de relatórios.

398. De acordo com o informado pelo Depen em reunião realizada com a equipe de fiscalização, a causa identificada para o baixo número de inspeções é atribuída à insuficiência de estrutura orçamentária e de pessoal dos conselhos.

399. Dessa forma, propõe-se cientificar os tribunais de contas dos estados, DF e municípios sobre a importância de, no curso das ações de controle externo, incentivar a estruturação do conselho penitenciário da localidade, bem como o aumento do número de inspeções realizadas, compatibilizando-as com o quantitativo de estabelecimentos penais existentes.

5.5. Suficiência da assistência da Defensoria Pública ao hipossuficiente e controle sobre a nomeação de defensores dativos

400. A Defensoria Pública é instituição de extração constitucional, incumbida fundamentalmente da defesa integral e gratuita dos necessitados em todos os graus.

401. A instituição não integra o Executivo, tampouco o Judiciário. Possui autonomia funcional e administrativa e tem o compromisso de buscar o amplo acesso dos necessitados à Justiça.

402. Particularmente em relação à execução penal, a atuação da Defensoria Pública (art. 81-B da LEP) junto aos presos, egressos e familiares, cuja maioria é destacadamente hipossuficiente, é importante para a garantia de acesso à assistência jurídica e consequente promoção de justiça e inclusão social.

403. A partir dessa percepção, já na primeira etapa desta auditoria, houve uma preocupação em avaliá-la, quando se constataram deficiências, especialmente nos quesitos gestão, estrutura, pessoal e informação.

404. Na ocasião, 67% das dezoito DPs fiscalizadas pelos TCs não informaram o quantitativo total de hipossuficientes que necessitam de assistência jurídica; 28% não informaram o quantitativo de defensores públicos que atuam na execução penal; 44% não possuíam definição de quantitativo de defensores por estabelecimento penal; e 61% não souberam informar a quantidade de processos por área de atuação.

405. Diante dessas informações, pensando-se especialmente na execução penal, sem, no entanto, limitar-se a essa área, procurou-se, nesta etapa da auditoria, avaliar alguns aspectos com o propósito de colher indicativos sobre a suficiência da atuação das DPs no atendimento das demandas oriundas do público-alvo das UFs e, a partir daí, sugerir mecanismos de controle dos profissionais nomeados para prestação de assistência jurídica suplementar (defensores dativos).

406. De início, julgou-se relevante coletar a impressão dos atores da execução penal que interagem corriqueiramente com a Defensoria Pública acerca da suficiência do auxílio jurídico prestado na seara criminal, obtendo-se os seguintes percentuais de respostas positivas: sete em doze (58%) dos Poderes Executivos; sete em treze (54%) do Poderes Judiciários; e três em quatorze (23%) dos Ministérios Públicos.

407. As DPs, quando questionadas sobre sua atuação, frequentemente relatam deficiências de pessoal e orçamentária para a adequada prestação dos serviços. Esses motivos, embora possam ser válidos para justificar a não prestação da assistência jurídica pela DP à integralidade dos interessados em determinada localidade, não isentam as instituições de conhecerem dados relevantes à sua atuação, para que possam organizar-se de maneira racional e eficiente.

408. É mister distinguir limitação orçamentária, fator objetivamente imposto à organização, da eficiência da prestação dos serviços, que conceitualmente é entendida como a maximização dos produtos gerados a partir dos insumos disponíveis.

409. Todavia, a prestação do serviço de assistência jurídica aos hipossuficientes não pode ser vista apenas sob a ótica da atuação da Defensoria Pública, devendo-se atentar para a parcela da demanda não atendida pela instituição, que se repercute na prestação de assistência jurídica suplementar realizada a partir da nomeação de advogados dativos pelo Poder Judiciário.

410. Os defensores dativos são nomeados pelo juiz para fazer a defesa de um réu em processo criminal ou civil quando este não tem condições de contratar ou constituir um advogado particular nos estritos casos em que não há defensores públicos em número suficiente para atender o público demandante.

411. A nomeação de defensor dativo decorre de imposição constitucional, uma vez que cabe ao Estado prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (art. 5º, LXXIV), e do Código de Processo Penal, que dispõe que o juiz nomeará defensor a título gratuito ao acusado que for pobre e que não possua defensor (art. 263, *caput* e parágrafo único).

412. Nesse sentido, buscou-se mensurar a atuação da DP a partir do número de advogados dativos nomeados, dado que esse segmento opera na falta de defensores públicos.

413. Com esse objetivo, os tribunais de contas perguntaram aos Poderes Judiciários estaduais e distrital se, nos últimos 24 meses, houve nomeação de defensores dativos em razão da falta de defensores públicos, bem como se questionou a quantidade de nomeações em processos a título oneroso para o estado.
414. Sete TJs de treze respondentes (54%) declararam ter havido nomeação de dativos por falta de defensores públicos, cinco (38%) não souberam informar e apenas um (8%) informou que não há nomeação de dativos. Nenhum dos tribunais de justiça soube informar o número de nomeações.
415. Assim, com base nas informações prestadas pelos TJs, constata-se que, na maioria das UFs auditadas, a assistência jurídica aos necessitados é prestada supletivamente pelos defensores dativos.
416. Na impossibilidade de atuação da DP, a nomeação de defensor dativo ao hipossuficiente deverá ser feita pelo juiz independentemente de regulamentação estadual, por força do art. 263, *caput*, do CPP.
417. Em alguns entes da Federação, o assunto é disciplinado localmente por meio convênio firmado entre o ente federativo e a seção regional da OAB (SP e MG), por intermédio de lei estadual (PR, GO e MG; Leis estaduais 9.603/2015, 9.785/1985 e 13.999/1999, respectivamente) ou mediante regulamentação do Poder Judiciário (União, Resolução Conselho da Justiça Federal 305/2014; AL, Portaria TJ-AL 1/2015).
418. Mesmo inexistindo regulamento local que instrumentalize o pagamento desses profissionais pela UF, os honorários poderão ser exigidos judicialmente (Lei 8.906/1994, art. 22, *caput*) por meio de ação de execução contra a Fazenda Pública.
419. Neste caso, o crédito será inscrito em precatórios (CF/1988, art. 100, *caput*) ou será pago por meio de requisição de pequeno valor à UF (RPV, possibilidade prevista no art. 100, §3º, da CF/1988).
420. Independentemente do modo de pagamento dos honorários a defensores dativos, não se pode prescindir da transparência e do real controle dessa despesa pública, de forma, inclusive, a racionalizar a atividade de prestação de assistência jurídica, seja pelo defensor público seja pelo dativo.
421. Assim, por atuarem no mesmo ramo e com o mesmo público, as competências exercidas por ambos os defensores devem ser enxergadas conjuntamente, vez que constituem os meios para o alcance de um objetivo comum, que é o de universalizar a assistência jurídica aos necessitados, conforme aspira o art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal.
422. Mais do que dar transparência ao gasto realizado pelo Estado com a defensoria dativa, é recomendável que a Defensoria Pública passe a atuar centralmente como articuladora e controladora da prestação do serviço de assistência judicial suplementar, operando para melhorar a qualidade do serviço e para ampliar o acesso à Justiça.
423. A gestão do processo de contratação de defensores dativos pela Defensoria Pública, em parceria com a OAB, por exemplo, incentivaria e possibilitaria o estabelecimento de critérios para mensurar a qualidade dos serviços prestados, assim como para fiscalizá-los.
424. A situação narrada é o exemplo do estado de São Paulo, cuja Defensoria Pública estabeleceu convênio com a OAB/SP para o pagamento dos advogados dativos e dispõe de rubrica orçamentária própria para tal finalidade (LOA SP 2016 – Órgão: Defensoria Pública; Ação ‘Prestação de assistência jurídica suplementar’: R\$ 192.902.283,00). Além disso, a Lei estadual SP 1.297/2017 destinou 40% das receitas do fundo de assistência judiciária, gerido pela DPE-SP, ao custeio de defensores dativos.
425. Deve-se considerar a expressividade do montante de R\$ 192.902.283,00 quando se pensa apenas em uma UF, no caso, o estado de São Paulo. Tal número, se extrapolado para todo o País com base em critérios populacionais, atinge cifra anual em torno de R\$ 900.000.000,00 (dados populacionais do IBGE, <http://cidades.ibge.gov.br>).
426. Assim, é necessário que haja clareza do montante de recursos dispendidos com defensores dativos e com defensores públicos, uma vez que, independentemente da forma de prestação do serviço, é imperativo alocar o orçamento público do melhor modo possível para atender ao objetivo último de dar cumprimento ao art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal.
427. Deve-se ressaltar que, desde 2004, a Constituição Federal confere à Defensoria Pública iniciativa privativa de proposta orçamentária (art. 134, §2º) e preferência na prestação de assistência jurídica (uma vez que o CPP estabelece que o dativo será nomeado na falta do defensor).
428. É importante também considerar nesta discussão que as Defensorias Públicas contam com receitas oriundas dos honorários sucumbenciais decorrentes de sua atuação (LC 80/1994, art. 4º, XXI) e realizam a gestão desses recursos em fundos específicos, que devem ser destinados ao aparelhamento da DP e à capacitação profissional dos membros e servidores.

429. Com base nesses elementos, propõe-se recomendar à Presidência da República que avalie a conveniência e a oportunidade de apresentar projeto de lei para alterar a Lei Complementar 80/1994, com o propósito de incluir, entre as competências da Defensoria Pública, a gestão central da prestação de serviços de assistência jurídica suplementar, responsabilizando-se o órgão, a partir dos competentes arranjos orçamentários, pelo pagamento de honorários aos defensores dativos, pelo controle e fiscalização da legalidade e efetiva necessidade de nomeação desses profissionais, pela transparência e publicidade das despesas realizadas, bem como pelo aprimoramento da qualidade dos serviços prestados, de forma a propiciar a eficiência da prestação da assistência jurídica aos necessitados.

430. Em adendo, propõe-se cientificar os Tribunais de Contas dos estados e do DF sobre a importância de, no curso das ações de controle externo, induzir os tribunais de justiça a estabelecer controle da nomeação de defensores dativos, dando transparência a essas despesas por meio da divulgação, em seus respectivos sítios eletrônicos, com periodicidade mensal, dos seguintes dados: número do processo; nome e número de inscrição na OAB do defensor dativo; e honorários pagos ou devidos ao defensor dativo.

5.6. Conclusão

431. A legislação estabelece grande número de instituições fiscalizadoras do sistema de execução penal, cujo objetivo é garantir os direitos fundamentais do cidadão preso, bem como a correção dos atos dos agentes públicos que operam no sistema, que, em tese, deveria ser justo, igualitário, garantidor de direitos humanos e ressocializador.

432. A fiscalização constitui também instrumento de suma importância para promover o aperfeiçoamento do sistema, por colaborar com a prevenção e com o saneamento de excessos e desvios encontrados.

433. Com o objetivo de averiguar o funcionamento dos mecanismos de controle estabelecidos pela LEP, avaliou-se a atuação das seguintes instituições: CNPCP, Depen, Ministério Público, conselho da comunidade, conselho penitenciário e Defensoria Pública.

434. Quanto ao CNPCP e ao Depen, ambos órgãos da estrutura do MESP, verificaram-se deficiências relacionadas ao planejamento das inspeções de estabelecimentos penais, uma vez que, ao selecionarem as unidades que serão fiscalizadas, não utilizam dados sistemáticos que evidenciem a criticidade de situações locais em comparação com o cenário nacional, não se apoiam em técnicas de gerenciamento de risco, tampouco levam em conta as ações de outros órgãos também responsáveis pela fiscalização do sistema de execução penal.

435. Outro problema identificado relativamente às ações dessas duas instituições reside na limitação operativa que encontram para dar solução às falhas e irregularidades verificadas nos presídios visitados. Por pertencerem ao plano federal, o Depen e o CNPCP não podem intervir diretamente na solução das anomalias com que se deparam nos estados, DF e municípios, uma vez que se referem a ações de órgãos e agentes da execução penal externos à sua jurisdição. Portanto, a solução da questão necessariamente deverá passar pelo estabelecimento de amplas parcerias, de lideranças e de articulações interorganizacionais.

436. O Ministério Público é incumbido pela Lei de Execução Penal de realizar visitas mensais aos estabelecimentos penais. Apesar de a instituição inspecionar número significativo de unidades prisionais em comparação aos demais órgãos com competências similares na Lei de Execução Penal, o relatório do Conselho Nacional do Ministério Público, que consolida e dá publicidade aos dados coletados nessas inspeções, não divulga as medidas adotadas pelo MP para pôr termo ou mitigar as mazelas do sistema penitenciário.

437. Os conselhos da comunidade, instâncias previstas pela LEP com função de auxiliar o Poder Judiciário na fiscalização dos estabelecimentos penais, não estão instalados em todas as comarcas da Justiça nas UFs auditadas e, quando instalados, em alguns casos não são inteiramente funcionais. Em quatro de quinze UFs fiscalizadas, o Poder Judiciário sequer soube prestar informação sobre seu funcionamento.

438. Os conselhos penitenciários, de maneira geral, executam baixo número de procedimentos de fiscalização frente ao quantitativo total de estabelecimentos penais nas respectivas Unidades da Federação.

439. Quanto ao acesso à Justiça, a Defensoria Pública é instituição fundamentalmente responsável pela assistência jurídica aos hipossuficientes em geral e também instância de fiscalização da execução penal, conforme prevê a LEP.

440. Por conta da natureza dos seus ofícios, a Defensoria Pública deve atuar com grande proximidade aos estabelecimentos penais, sobretudo porque a maioria dos presos não tem recursos suficientes para valer-se de assistência jurídica particular.

441. Por esse motivo, e em razão de deficiências encontradas nas Defensorias por ocasião dos trabalhos da primeira fase desta auditoria, notadamente nos quesitos gestão, estrutura de pessoal e informação, buscou-se na presente etapa esquadrihar os reflexos dessas falhas no serviço de assistência jurídica prestado pela instituição aos apenados.

442. Para isso, coletou-se impressão de atores da execução penal, que interagem corriqueiramente com a Defensoria Pública, acerca da suficiência do auxílio jurídico prestado na área criminal, obtendo-se os seguintes percentuais de respostas positivas: sete em doze (58%) dos Poderes Executivos; sete em treze (54%) do Poderes Judiciários; e três em quatorze (23%) dos Ministérios Públicos.

443. Nesse exame, sobressaiu o dado de que sete dos treze tribunais de justiça respondentes (54%) declararam ter nomeado defensores dativos por falta de defensores públicos. Apenas um tribunal (8%) informou não ter feito nomeações por essa razão, enquanto os demais não souberam informar.

444. A falta de defensores públicos ou a insuficiência de defensores ante a demanda leva à contratação de defensores dativos para prestação de assistência jurídica suplementar aos que não têm ou não podem constituir advogados particulares, o que ocorre a título oneroso para a UF.

445. Estimativa feita a partir das despesas com honorários pagos no estado de São Paulo indicou o valor próximo a R\$ 900 milhões em âmbito nacional com assistência jurídica suplementar à Defensoria Pública, o que assinala a necessidade de implementar mecanismos de controle e transparência dessas despesas.

6. Conclusão geral

446. No início de 2017, a partir de Comunicação Plenária da Ministra Ana Arraes, o Tribunal de Contas da União determinou a realização de auditoria no sistema prisional, motivado, especialmente, pelas rebeliões que vinham se sucedendo em diversos estabelecimentos penais brasileiros, refletindo-se em graves consequências sociais.

447. A auditoria, conduzida na modalidade operacional, desenvolveu-se em duas fases, em coordenação com os tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

448. A primeira etapa, já apreciada pelo TCU, processada nos autos do TC 003.673/2017-0, tratou de questões relacionadas às medidas emergenciais adotadas para lidar com as então recentes (janeiro/2017) rebeliões ocorridas em diversos estabelecimentos penais brasileiros, em especial as transferências obrigatórias de recursos do Fundo Penitenciário Nacional aos estados e Distrito Federal mediante repasse fundo a fundo; ao sistema eletrônico de acompanhamento da execução das penas; à adequação de certos procedimentos referentes à alocação de presos; à prestação de serviço aos necessitados pela Defensoria Pública; e ao custo mensal do preso.

449. Nesta segunda etapa, os exames de auditoria empreendidos aprofundaram a análise dos recursos transferidos aos estados e DF na vertente fundo a fundo, avaliaram a gestão e a fiscalização da execução penal sob a ótica de diferentes órgãos e agentes, bem como o recurso tecnológico de fiscalização de presos por meio de tornozeleiras eletrônicas, conforme resumos conclusivos apresentados na sequência.

450. Há risco de acúmulo de recursos do Funpen destinados à construção, reforma e ampliação de estabelecimentos penais em fundos dos estados e do Distrito Federal por longo período de tempo sem efetiva geração de vagas prisionais.

451. Houve, até hoje, dois repasses obrigatórios de verbas do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos estados e do Distrito Federal na modalidade fundo a fundo, realizados em dezembro de 2016 e de 2017.

452. A análise particularizada dos valores de 2016 aplicados na ação de geração de vaga demonstrou que, dos R\$ 862.499.991,78 transferidos, as UFs desembolsaram, até fevereiro de 2018, o total de R\$ 18.953.550,55, aproximadamente 2% daquele montante.

453. Os números atestam que não houve, até hoje, geração de vaga e, certamente, também não haverá nenhuma finalizada até dezembro de 2018, prazo final fixado para utilização dos recursos aportados em 2016, dado o elevado período de tempo de maturação e conclusão de empreendimentos públicos dessa natureza.

454. Não obstante isso, os mesmos entes beneficiados em 2016 receberam nova parcela de verbas federais em 2017 para aplicação na mesma ação, situação que se repetirá sucessivamente ano a ano.

455. Vislumbra-se, conseqüentemente, severos riscos de os estados e DF não alcançarem as metas temporais acordadas com a União, mantendo-se, por conseguinte, obras inacabadas por inestimado período de tempo, ou iniciarem empreendimentos simultâneos sem que detenham capacidade operacional para conduzi-los a um só tempo ou, ainda, reterem recursos federais parados em seus fundos penitenciários, com ameaças de má gestão e desvio de recursos públicos federais.

456. **Há insuficiência de condicionantes legais estabelecidos para o repasse de recursos do Funpen aos fundos dos entes federativos.**
457. Os repasses do Funpen aos fundos dos estados, DF e municípios não são automáticos. Conforme preceitua a Lei Complementar LC 79/1994, há requisitos mínimos (condicionantes) que devem ser observados pelos entes federados previamente aos repasses financeiros da União, a exemplo da existência de fundo penitenciário, existência de órgão ou de entidade específica responsável pela gestão do fundo local, aprovação de relatório anual de gestão, entre outros.
458. Segundo o Depen, todos os entes federativos cumpriram os condicionantes legais e assim se habilitaram ao recebimento da parcela de dezembro de 2017, não obstante alguns deles não terem observado importantes orientações e instrumentos de controle instituídos pelo Depen, os quais resultariam substancialmente mais efetivos se elevados ao nível de condicionante, em acréscimo àqueles já definidos pela lei.
459. **Falta regulamentar a Lei Complementar 79/1994 no que tange às transferências obrigatórias.**
460. A Lei Complementar 79/1994 estatui, no art. 4º, que o Poder Executivo baixará os atos necessários para regulamentá-la.
461. Transcorrido mais de um ano desde a instituição da modalidade fundo a fundo, o Chefe do Executivo Federal ainda não emitiu ato regulamentador da LC 79/1994 renovado. O regulamento vigente (Decreto 1.093/1994) fora publicado antes da instituição das transferências obrigatórias de recursos do Funpen e, portanto, não orienta essa modalidade de repasse financeiro.
462. **O controle dos recursos repassados aos estados, Distrito Federal e municípios devem ser intensificados mediante especial participação de organizações que atuam localmente, como é o caso dos conselhos penitenciários.**
463. A LC 79/1994, art. 3º-A, §3º, inciso VI, delegou aos conselhos estaduais ou distrital penitenciários, de segurança pública ou congêneres relevante responsabilidade de fiscalizar a aplicação dos recursos do Funpen transferidos na modalidade fundo a fundo, sendo a existência desses conselhos, inclusive, um dos condicionantes para o repasse de verbas às UFs.
464. É preciso, portanto, estabelecer mecanismos e interlocuções para que a fiscalização exercida por essas instâncias seja verdadeiramente determinante, especialmente em razão da capilaridade geográfica dessas instituições.
465. **Falta transparência no portal do Ministério da Justiça e Segurança Pública no tocante aos repasses obrigatórios do Funpen.**
466. O Ministério da Justiça e Segurança Pública ainda não disponibilizou em seu portal na internet as informações requeridas na forma expressamente orientada no item 9.1.6 do Acórdão 2643/2017-TCU-Plenário, Sessão de 29/11/2017, emitido no curso da primeira etapa desta auditoria.
467. A deliberação determina que o órgão disponibilize em sua página na internet, na seção reservada ao Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), informações sobre cada repasse de recursos [do Fundo] aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, de modo a promover a transparência e o controle social sobre a aplicação desses recursos, com disponibilização de links para acesso direto aos respectivos processos administrativos eletrônicos.
468. **As centrais de monitoração eletrônica ainda não estão instaladas e plenamente funcionais em todas as unidades da federação.**
469. Em relação à disponibilidade de equipamentos de monitoração eletrônica, três UFs entre as vinte fiscalizadas afirmaram possuir demanda reprimida, nove declararam haver suficiência de equipamentos e as demais não se manifestaram.
470. As centrais existentes no País, que utilizam de tornozeleiras, são financiadas por recursos do tesouro estadual/distrital ou federal ou, ainda, por ambas as fontes.
471. Entre as vinte Unidades da Federação auditadas, quatro não possuem centrais em funcionamento (AL, AP, BA e RR).
472. Por sua vez, das dezesseis UFs com centrais em operação, apenas cinco (DF, MG, MT, PI e RS) possuem estrutura física e equipe multidisciplinar compatíveis com o Manual de Gestão para Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas publicado pelo Depen.
473. **Os recursos de convênios firmados pela União não foram ainda aplicados pela maioria dos entes federativos convenentes.**

474. No período compreendido entre 2013 e 2015, a União celebrou 22 convênios para implantação ou ampliação de centrais de monitoração eletrônica.
475. Entre as quinze UFs fiscalizadas que firmaram os referidos instrumentos, apenas três haviam aplicado os respectivos recursos até 15/12/2017.
476. Não obstante isso, a União adota a política de prorrogar os instrumentos à medida em que é requerida pelas UFs, apesar de alguns deles terem sido celebrados já há mais de cinco anos.
477. **Falta institucionalização e coordenação da política pública prisional.**
478. A avaliação da governança da política pública do sistema prisional deu-se sob o viés da integração dos órgãos da execução penal, adotando-se como critérios as componentes ‘institucionalização’ e ‘coordenação’ do Referencial de Governança para Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União.
479. Em relação à componente institucionalização, entre as dezenove Unidades da Federação avaliadas, apenas o estado de Rondônia instituiu e formalizou uma política pública para o sistema prisional direcionada para a atuação conjunta e integrada dos órgãos da execução penal.
480. A mesma componente foi examinada no Poder Judiciário e no Ministério Público. Nesses dois casos, avaliou-se a existência de diretrizes formais internas à instituição sobre os objetos medidas cautelares diversas da prisão, monitoração eletrônica e audiência de custódia.
481. Entre os treze tribunais de justiça avaliados, 23% editaram normas quanto a medidas cautelares diversas da prisão, 54% o fizeram quanto à monitoração eletrônica e todos disciplinaram a audiência de custódia.
482. Com relação ao Ministério Público, das quatorze instituições respondentes, 21% informaram existir orientação a respeito de medidas diversas da prisão e 36% declararam haver diretrizes relativamente à monitoração eletrônica. O tema audiência de custódia não foi avaliado.
483. Relativamente à componente coordenação, entre dezoito UFs fiscalizadas, oito (44%) instituíram e formalizaram fórum de articulação, tendo como participantes, em geral, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública, o Ministério Público, a autoridade policial e o diretor do estabelecimento prisional, entre outros.
484. **Há deficiências no processo de planejamento das fiscalizações de presídios empreendidas pelo Departamento Penitenciário Nacional e pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.**
485. Os dois órgãos, ao selecionarem as unidades prisionais que serão fiscalizadas, não utilizam dados sistemáticos que evidenciem a criticidade de situações locais em comparação com o cenário nacional, não se apoiam em técnicas de gerenciamento de risco, tampouco levam em conta as ações de outros órgãos também responsáveis pela fiscalização do sistema de execução penal.
486. Ademais, as recomendações e orientações decorrentes das inspeções que realizam não têm natureza impositiva, uma vez que os diversos atores da execução penal não estão sob a jurisdição da União, o que resulta na necessidade de estabelecimento de amplas parcerias com o objetivo de produzir uma perspectiva integrada de todos os órgãos da execução penal, bem como de definição de papéis de liderança.
487. **As medidas adotadas pelos Ministérios Públicos em razão das fiscalizações que realizam nos presídios não são publicizadas.**
488. O Conselho Nacional do Ministério Público, responsável pela consolidação dos dados coletados em inspeções realizadas pelos Ministérios Públicos, não divulga as medidas adotadas por seus membros para solucionar ou mitigar os problemas encontrados.
489. **Instituições de controle determinadas pela Lei de Execução Penal não desempenham plenamente suas funções.**
490. Os conselhos penitenciários, de maneira geral, executam baixo número de procedimentos de fiscalização frente ao quantitativo total de estabelecimentos penais existentes nas respectivas Unidades da Federação.
491. Os conselhos da comunidade, instâncias previstas pela LEP com função de auxiliar o Poder Judiciário na fiscalização dos estabelecimentos penais, não estão instalados em todas as comarcas da Justiça nas UFs auditadas e, quando criados, em alguns casos não são inteiramente funcionais.
492. **Falta controle sobre nomeações e pagamento de honorários de defensores dativos.**
493. Para aprimorar o controle sobre esses profissionais, necessário se faz incluir, entre as competências da Defensoria Pública, a gestão centralizada da prestação de serviços de assistência jurídica suplementar, incumbindo-a também, mediante os competentes arranjos orçamentários, do pagamento de honorários aos defensores dativos.

7. Análise dos comentários do Gestor

494. O relatório preliminar de auditoria foi enviado (peças 105-111) ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), à Defensoria Pública da União (DPU), ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen), ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública (MESP) e ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) para que os gestores, se desejassem, apresentassem, no prazo definido, comentários sobre o seu teor.

495. Em resposta, o CNMP emitiu o Ofício nº 25/2018/SG (peça 122), que encaminhou o Memorando nº 12/2018/CSP; o Depen emitiu o Ofício (peça 124), que encaminhou as Informações nº 62/2018/CGAP-DIRPP/DEPEN, nº 109/2018/COENA/CGMO/DIRPP/DEPEN, e nº 41/2018/COATC/CGMO/DIRPP/DEPEN; e o CNPCP emitiu o Memorando nº 23/2018/CNPCP/DEPEN (peça 125). Até o presente momento, o Conselho Nacional de Justiça, a Defensoria Pública da União e o Ministério Extraordinário da Segurança Pública não apresentaram comentários ao relatório preliminar.

496. Os comentários dos gestores, analisados em mais detalhes na peça 126, não alteraram a essência do relatório, tendo como resultado apenas modificações acessórias nas propostas de encaminhamento dirigidas ao CNMP.

497. Dessa forma, esta versão final introduziu expressões elucidativas nas proposições dirigidas ao CNMP, deixando claro que as informações sigilosas e pessoais não são passíveis de publicidade e que o atendimento das recomendações do TCU submete-se ao juízo de conveniência e oportunidade dos gestores públicos.

8. Propostas de encaminhamento

498. Ante o exposto, submetem-se os autos de auditoria operacional 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 (ao):

a.1) **Ministério Extraordinário da Segurança Pública**, por meio do **Departamento Penitenciário Nacional**, que:

a.1.1) ao examinar o plano de aplicação ofertado pelos estados e Distrito Federal e municípios referente às transferências obrigatórias de recursos do Fundo Penitenciário Nacional, considere o estágio de aplicação dos recursos anteriormente repassados a esses entes para as ações de construção, reforma e ampliação de estabelecimentos penais, bem como, em especial, a capacidade do ente federativo de desenvolver empreendimentos simultâneos dessa mesma natureza, de forma a mitigar o risco de os valores do Funpen permanecerem nos fundos penitenciários locais sem efetiva geração de vagas em estabelecimentos penais (obras inconclusas);

a.1.2) estimule os estados e o Distrito Federal a adotar medidas tendentes a adequar as centrais de monitoração eletrônica existentes no País aos padrões de funcionamento e diretrizes estabelecidos no Manual de Gestão para Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas publicado pelo Departamento Penitenciário Nacional em 2017;

a.1.3) ao prorrogar o período de utilização de recursos repassados na modalidade fundo a fundo ou o prazo de vigência de convênios ou acordos congêneres, especialmente quanto aos instrumentos firmados há mais de um ano, qualquer que seja o objeto:

a.1.3.1) analise, por meio de pareceres técnicos e financeiros ou similares, o custo-benefício de manter recursos não aplicados por mais um período sem entregas efetivas, quando outras frentes da política pública poderiam estar sendo otimizadas;

a.1.3.2) avalie se as necessidades do ente beneficiário e as diretrizes e objetivos outrora estabelecidos pela União ainda subsistem, bem como a capacidade atual da Unidade da Federação para cumprir ações pactuadas no passado;

a.1.4) simplifique o caminho às informações dos processos administrativos de repasses obrigatórios de recursos do Fundo Penitenciário Nacional às Unidades da Federação, na forma determinada no item 9.1.6 do Acórdão 2643/2017-TCU-Plenário, bem como possibilite o acesso ao teor desses processos mediante *link* específico, conforme também requerido na deliberação mencionada;

a.1.5) estimule mecanismos e realize as necessárias interlocuções para que o controle e a fiscalização da aplicação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional transferidos na modalidade fundo a fundo a cargo dos conselhos penitenciários estaduais ou distrital ou congêneres sejam verdadeiramente efetivos, estabelecendo-lhes, entre outros, o compromisso de:

a.1.5.1) apresentar ao Departamento Penitenciário Nacional manifestação formal acerca da regularidade:

a.1.5.1.1) dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais; e

a.1.5.1.2) dos documentos e procedimentos referentes a licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras, bens e serviços; e

a.1.5.2) realizar visitas e inspetorias *in loco* para verificar a efetiva disponibilidade e funcionamento dos bens adquiridos, bem como o desenvolvimento regular de obras e serviços custeados com recursos do fundo federal.

b) **RECOMENDAR**, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que os órgãos abaixo relacionados avaliem a oportunidade e a conveniência de:

b.1) **Presidência da República:**

b.1.1) no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição Federal, adotar medida provisória para ampliar o rol de condicionantes para que os estados, Distrito Federal e municípios habilitem-se ao recebimento de recursos do Fundo Penitenciário Nacional na modalidade fundo a fundo, estabelecendo-lhes exigências, em adição àquelas prescritas no art. 3º-A, §3º, da Lei Complementar 79/1994, tais como movimentação de recursos em contas bancárias específicas, apresentação de relatórios semestrais, apresentação de indicadores quantitativos e qualitativos, apresentação de relatório de execução físico-financeira, cumprimento integral do termo de adesão e do plano de aplicação, entre outras a serem definidas pela Administração;

b.1.2) apresentar projeto de lei para alterar a Lei Complementar 80/1994, com o propósito de incluir, entre as competências da Defensoria Pública, a gestão central da prestação de serviços de assistência jurídica suplementar, responsabilizando-se o órgão, a partir dos competentes arranjos orçamentários, pelo pagamento de honorários aos defensores dativos, pelo controle e fiscalização da legalidade e da efetiva necessidade de nomeação desses profissionais, pela transparência e publicidade das despesas realizadas (publicação no sítio eletrônico das Defensorias, com periodicidade mensal, dos seguintes dados: número do processo, nome e número de inscrição na OAB do defensor dativo e honorários pagos ou devidos ao defensor dativo), bem como pelo aprimoramento da qualidade dos serviços prestados, de forma a propiciar a eficiência da prestação da assistência jurídica aos necessitados;

b.1.3) com fundamento art. 4º da Lei Complementar 79/1994, baixar ato regulamentador da Lei Complementar 79/1994 em substituição ao Decreto 1.093/1994, de forma que, relativamente aos repasses obrigatórios do Fundo Penitenciário Nacional, o novo normativo contemple e consolide as recentes e diversas diretivas veiculadas pela União por meio de portarias e notas técnicas;

b.2) **Ministério Extraordinário da Segurança Pública**, por meio do **Departamento Penitenciário Nacional**, com o apoio do **Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**: estabelecer e/ou intensificar parcerias amplas com o objetivo de produzir uma perspectiva integrada de todos os órgãos da execução penal, incluindo definições de como o esforço cooperativo será liderado e de como o resultado das fiscalizações e acompanhamentos determinados pela Lei de Execução Penal será observado e tratado pelos demais órgãos da execução penal, de forma a repercutir-se em entregas efetivas para a sociedade;

b.3) **Ministério Extraordinário da Segurança Pública**, por meio do **Departamento Penitenciário Nacional**, e ao **Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária**: formular plano de inspeções em unidades prisionais baseado em análise de risco, bem como avaliar a possibilidade de eleger os estabelecimentos que serão fiscalizados a partir de planejamento conjunto com os órgãos da execução penal aos quais a Lei de Execução Penal confere essa competência, com o propósito de estabelecer parcerias para racionalizar o processo e maximizar o número de unidades carcerárias anualmente fiscalizadas.

b.4) **Conselho Nacional do Ministério Público:**

b.4.1) no uso da competência prevista no art. 130-A, §2º, I, da Constituição Federal, estabelecer diretrizes administrativas para que os Ministérios Públicos:

b.4.1.1) disseminem e deem transparência e publicidade aos relatórios de inspeções realizadas em ambientes prisionais, bem como às medidas adotadas para solucionar as disfunções encontradas, por meio de suas páginas na internet, salvo informações sigilosas e pessoais;

b.4.1.2) institucionalizem orientações e procedimentos (resolução, nota técnica, recomendação, regulamento ou outro instrumento congênere) sobre a forma de atuação de seus membros quando no exercício das competências atribuídas pela Lei de Execução Penal, em especial sobre os temas audiência de

custódia e medidas cautelares diversas da prisão (em particular a monitoração eletrônica), se inexistentes, incompletos ou desatualizados; e

b.4.2) ao consolidar as informações reunidas pelos Ministérios Públicos durante as inspeções que realizam em unidades prisionais, disseminar e dar transparência e publicidade às medidas adotadas para solucionar as anomalias encontradas por meio de sua página na internet, salvo informações sigilosas e pessoais; e

b.5) **Conselho Nacional de Justiça**, no uso das competências previstas no art. 103-B, §4º, I, da Constituição Federal: estabelecer diretrizes administrativas para que os tribunais de justiça do País institucionalizem (portaria, resolução, nota técnica, recomendação, regulamento ou outro instrumento congêner) orientações e procedimentos sobre a forma de atuação dos magistrados quando no exercício das competências atribuídas pela Lei de Execução Penal, em especial sobre os temas audiências de custódia e medidas cautelares diversas da prisão (em particular à monitoração eletrônica), se inexistentes, incompletos ou desatualizados.

c) **ALERTAR**, com fundamento na competência outorgada pelo art. 59, §1º, inciso V da Lei Complementar 101/2000, o **Ministério Público Federal**, o **Congresso Nacional**, a **Câmara dos Deputados** e o **Senado Federal** sobre o risco de transferências anuais sucessivas de recursos do Fundo Penitenciário Nacional aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, na modalidade fundo a fundo (LC 79/1994), para a aplicação em ações de construção, reforma e ampliação de estabelecimentos penais, em face do elevado período de tempo de maturação e conclusão de empreendimentos dessa natureza, refletindo-se na permanência e acúmulo de recursos do fundo federal em fundos penitenciários locais durante prazo inestimado sem efetiva geração de vagas prisionais (obras inconclusas);

d) **DAR CIÊNCIA** aos **tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios** sobre a importância de, no curso das ações de controle externo:

d.1) induzir/estimular os respectivos jurisdicionados a:

d.1.1) institucionalizar a política pública de execução penal por meio de instrumento normativo (lei, decreto, resolução, plano, etc.) emitido por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo, no qual se normatize a atuação dos diversos órgãos e instituições envolvidos na execução penal;

d.1.2) instituir fóruns de articulação que contem com a participação dos diversos órgãos da execução penal, bem como, preferencialmente, normatizar essa instância de coordenação;

d.1.3) instituir conselhos da comunidade na localidade, conferindo-lhes efetiva atuação, nos termos preceituados no art. 80 da Lei de Execução Penal;

d.1.4) estruturar conselhos penitenciários, bem como aumentar o número de inspeções por eles realizadas, compatibilizando-as com o quantitativo de estabelecimentos penais existentes na localidade;

d.2) induzir/estimular os **tribunais de justiça** a:

d.2.1) estabelecer controle da nomeação de defensores dativos, dando transparência a essas despesas por meio da divulgação, em seus respectivos sítios eletrônicos, com periodicidade mensal, dos seguintes dados: número do processo, nome e número de inscrição na OAB do defensor dativo e honorários pagos ou devidos ao defensor dativo;

d.2.2) observar as diretrizes estabelecidas pela Corregedoria Nacional de Justiça no Provimento 21, de 30/8/2012;

e) determinar aos destinatários das determinações e recomendações tratadas nas alíneas a.1, b.2, b.3, b.4 e b.5 que informem ao Tribunal de Contas da União, no prazo de noventa dias, as medidas adotadas para dar cumprimento às determinações e às recomendações deliberadas, apresentando, quando for o caso, os respectivos documentos comprobatórios;

f) determinar à **Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública** que monitore a implementação das determinações e recomendações deste acórdão;

g) dar **CIÊNCIA** da deliberação que será proferida aos titulares dos seguintes órgãos/instituições, esclarecendo-lhes que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo o relatório e voto, pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos:

g.1) Congresso Nacional;

g.2) Senado Federal;

g.3) Câmara dos Deputados;

g.4) Casa Civil da Presidência da República;

- g.5) Ministério Extraordinário da Segurança Pública;
- g.6) Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União;
- g.7) Conselho Nacional de Justiça;
- g.8) Secretaria Executiva do Ministério Extraordinário da Segurança Pública;
- g.9) Departamento Penitenciário Nacional do Ministério Extraordinário da Segurança Pública;
- g.10) Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério Extraordinário da Segurança Pública;
- g.11) Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;
- g.12) Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas;
- g.13) Conselho Nacional do Ministério Público;
- g.14) Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil;
- g.15) Instituto Rui Barbosa;
- g.16) Tribunais de Contas do Distrito Federal e dos estados e municípios;
- g.17) Defensoria Pública da União;
- g.18) Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; e
- g.19) Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado do Tribunal de Contas da União.”

É o relatório.