

VOTO

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

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

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

4. Também contou com o apoio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon, do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas - CNPGC e do Instituto Rui Barbosa - IRB.

5. A primeira etapa da auditoria, já apreciada por este Tribunal mediante o acórdão 2.643/2017 – Plenário, tratou de questões afetas às medidas emergenciais adotadas para lidar com rebeliões ocorridas em diversos estabelecimentos penais brasileiros, ao sistema eletrônico de acompanhamento da execução das penas, à adequação de procedimentos referentes à alocação de presos, à prestação de assistência jurídica pela Defensoria Pública e ao custo mensal do preso.

6. Agora, os trabalhos de fiscalização 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 examinaram aspectos relacionados à monitoração de presos por meio de tornozeleiras eletrônicas. As questões de auditoria, em síntese, contemplaram quatro tópicos:

- i) Transferências na modalidade fundo a fundo – Funpen (execução);
- ii) Soluções de monitoração eletrônica;
- iii) Governança do sistema prisional (integração de atores);
- iv) Fiscalização do sistema prisional.

7. Destaco, a seguir, alguns aspectos, abordados no relatório que antecedeu este voto, que evidenciam oportunidades de aprimoramento do sistema prisional pela União e pelos estados.

II

Transferências na modalidade fundo a fundo - Funpen

8. Com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional, o Fundo Penitenciário Nacional - Funpen foi criado pela Lei Complementar 79/1994 e, a partir das alterações trazidas pela Lei 13.500/2017, é gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional - Depen.

9. Os repasses do Funpen para os fundos dos estados, DF e municípios têm percentual fixado pela Lei Complementar 79/1994 e, segundo o § 3º do art. 3ºA daquele diploma, dependem da existência de fundo penitenciário local, da criação de órgão ou entidade específicos para gestão dos valores nos entes federados, da apresentação de planos de melhoria do sistema penitenciário quando for essa a destinação, da existência de conselhos de segurança pública para apoio à fiscalização e da aprovação de relatórios anuais de gestão.

10. Além disso, por determinação legal, no mínimo 30% (trinta por cento) dos recursos do Funpen devem ser aplicados em construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais.
11. Nos dois últimos anos (dezembro de 2016 e 2017), os estados e DF foram contemplados com repasses que alcançaram R\$ 1,8 bilhão, sendo R\$ 1,04 bilhão destinados à criação de vagas prisionais (construção, ampliação e reforma) e R\$ 760 milhões voltados a ações de modernização e aparelhamento. Nenhum município se habilitou até o momento.
12. Apesar do significativo volume de recursos, a capacidade executiva dos entes federados se mostrou baixíssima, e um dos apontamentos de maior relevância desta fiscalização é o risco de acúmulo de recursos do Funpen nos fundos estaduais e do DF sem efetiva geração de vagas prisionais.
13. Dos valores transferidos em 2016 para construção e ampliação de estabelecimentos prisionais (R\$ 31,94 milhões por ente federado), o desembolso médio, excetuados DF e RS, cujos valores não foram informados, foi de apenas 2%. Os investimentos no estado de Goiás, que alcançaram o maior percentual, foram de 24,73%. Em 20 estados, a execução financeira foi nula.
14. Por conseguinte, não houve criação de nenhuma vaga, e as equipes de fiscalização apontaram não existir qualquer indicativo de efetivo aumento da disponibilidade de vagas no sistema prisional até o fim de 2018.
15. A despeito da baixa aplicação dos recursos e da falta de efetividade das ações, em 2017, as transferências destinadas à criação de vagas no setor penitenciário somaram R\$ 177 milhões, com distribuição ponderada pela respectiva população carcerária de cada estado e por regras do Fundo de Participação dos Estados.
16. Os entraves à efetividade de projetos estruturantes para ampliação ou melhoramento do sistema prisional foram detalhados pelo TCU em fiscalização que examinou o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional - Pnasp (TC 003.673/2017-0), incluído no PPA 2012-2015. Essencialmente, por déficits graves de governança e de planejamento interinstitucional, até 2017 o Pnasp havia concluído apenas 3,5% das 42.500 mil novas vagas pretendidas. Essa dificuldade para realização de investimentos manteve-se em relação aos recursos do Funpen.
17. No tocante ao segundo tema objeto de aplicação dos recursos do Funpen (ações de aparelhamento e modernização do sistema prisional), os repasses da União em 2016 e 2017 ultrapassaram R\$ 760 milhões.
18. Embora em menor escala, também aqui ficou evidente a dificuldade na implementação das ações por parte dos entes federados. Apenas cinco estados apresentam dispêndios superiores à metade do total recebido: Piauí (81%), Acre (78%), Minas Gerais (59%), Pará (53%) e Pernambuco (51%). Do valor global de R\$ 346 milhões repassado em 2016 para aparelhamento e modernização do sistema prisional nos estados, foram gastos 22,11%.
19. A Lei Complementar 79/1994, com as alterações da Lei 13.500/2017, estabeleceu que a não utilização dos recursos transferidos, nos prazos definidos em ato do ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, obrigará o ente federativo à devolução do saldo remanescente devidamente atualizado, admitida a prorrogação do prazo. As entregas previstas para os recursos de 2016, inicialmente fixadas para o fim de 2017, tiveram data-limite estendida até 31/12/2018, como estabelecido na Portaria MJSP 1.711/2017.
20. Esse aparente descolamento entre a sistemática de transferências periódicas e a capacidade executiva das unidades federadas delinea cenário de concentração dos recursos nos fundos penitenciários regionais e, sobretudo, de ineficácia das transferências do Funpen.
21. Assim, com as adequações pertinentes, acolho a proposta da SecexDefesa de determinar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio do Departamento Penitenciário Nacional, que, no exercício da competência de verificar o atendimento das condicionantes estabelecidas pelo § 3º do art. 3ºA da Lei Complementar 79/1994 para repasses do Funpen aos fundos locais, notadamente na

verificação do relatório anual de gestão de cada ente, avalie o estágio de aplicação dos recursos anteriormente repassados e a capacidade do ente federativo de desenvolver as ações abrangidas pelo Funpen, a fim de que sejam adotadas medidas para evitar a concentração ineficaz de recursos nos fundos locais.

22. Outro aspecto que merece destaque são os mecanismos e estruturas mínimas necessários à gestão e ao controle das verbas do Funpen. O Depen afirmou que todos os entes federativos cumpriram os requisitos e se habilitaram a receber a parcela de dezembro 2017, mas há evidências de não atendimento de regras estabelecidas em regulamento do Depen concernentes à movimentação de valores em conta específica e à obrigação de apresentar relatórios semestrais.

23. A Lei Complementar 79/1994, apesar de substancialmente alterada pela Lei 13.500/2017, ainda não foi regulamentada por meio de decreto. O seu art. 4º instituiu que o Poder Executivo editará os atos necessários para regulamentá-la, mas, transcorrido mais de um ano desde a instituição da modalidade fundo a fundo, o chefe do Executivo Federal ainda não emitiu ato regulamentador.

24. O regulamento vigente (Decreto 1.093/1994) foi publicado antes da instituição das transferências obrigatórias de recursos do Funpen e, portanto, não orienta essa modalidade de repasse financeiro. Com vistas a maior estabilidade dos conteúdos jurídicos de observação obrigatória pelo Depen e pelos entes beneficiários do Funpen, com definição de termos, conceitos, conteúdo e prazos, para garantir transparência à movimentação dos recursos financeiros transferidos pelo fundo federal, essa constatação deve constar de notificação específica.

25. Em outro ponto, a equipe de auditoria apurou que o Ministério da Justiça e Segurança Pública ainda não lançou em seu portal na Internet as informações requeridas no subitem 9.1.6 do acórdão 2.643/2017 - Plenário, emitido no curso da primeira etapa desta auditoria. Neste caso, acolho a proposta de determinação voltada à melhoria dos mecanismos de transparência e publicidade dos processos de transferência de recursos do Fundo Penitenciário Nacional às unidades da Federação.

Soluções de monitoração eletrônica

26. O exame de soluções de monitoração eletrônica foi outro tema de grande relevância nesta etapa dos trabalhos de auditoria sobre o sistema prisional, sobretudo em face da crescente importância do tema na execução criminal e dos significativos aportes de recursos.

27. O marco regulatório da monitoração eletrônica é a Lei 12.258/2010, que promoveu alterações na Lei de Execução Penal. Inicialmente com utilização limitada ao controle de saídas temporárias de presos em regime semiaberto ou daqueles em prisão domiciliar, com as alterações introduzidas pela Lei 12.403/2011 a tecnologia de monitoração também foi inscrita no rol de medidas cautelares diversas da prisão.

28. As equipes de auditoria dos tribunais de contas participantes constataram, no entanto, que a estrutura instalada para utilização do monitoramento eletrônico ainda carece de significativas melhorias.

29. Tomando por critério 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, as equipes avaliaram as condições físicas e funcionais das centrais implantadas nas unidades da federação fiscalizadas. Entre as 20 unidades da federação fiscalizadas, apenas 16 possuem centrais de monitoração eletrônica em funcionamento, e, destas, apenas 6 estão alinhadas com as diretrizes apresentadas no modelo proposto pelo Depen.

30. A ausência de equipe multidisciplinar recomendada pelo manual (psicólogo, assistente social e advogado em quantitativo proporcional ao número de monitorados) e a inadequação dos espaços físicos foram as constatações mais frequentes. Como encaminhamento, julgo necessário recomendar ao Depen que dê ampla publicidade ao Manual de Gestão para Política de Monitoração

Eletrônica de Pessoas e que oriente, no limite de sua competência, a adequação das unidades estaduais de monitoramento aos preceitos indicados no normativo.

31. A gestão dos valores destinados à monitoração eletrônica também exige aprimoramentos.
32. Entre 2013 e 2015, a União celebrou 22 convênios com diversos entes federados para contratação de solução de monitoração eletrônica, com valor total de R\$ 22,7 milhões. Embora já realizados os repasses de recursos federais e ainda vigentes os ajustes, 11 convênios não tiveram a execução financeira sequer iniciada.
33. É relevante destacar que as transferências obrigatórias originadas do Funpen também podem ser utilizadas para contratação de serviços de monitoração eletrônica e, até outubro de 2017, quatro estados solicitaram a aprovação de plano de aplicação para este fim específico: Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Tocantins.
34. Além da inefetividade decorrente da baixa execução financeira, há, ante a conjugação de fontes de financiamento, o risco de coincidência de objetos. Por isso, é necessário determinar ao Depen que, na concessão e prorrogação de transferências voluntárias ou obrigatórias, analise a eventual existência de duplicidade de objetos, bem como os riscos associados à mobilização de recursos por mais um período sem entregas efetivas e, ainda, no caso dos convênios firmados há mais de um ano, se subsistem as necessidades e finalidades que motivaram a assinatura do ajuste.
35. As equipes de auditoria também avaliaram se o quantitativo de tornozeleiras disponível nas unidades da federação é suficiente para atender a decisões judiciais que determinam sua utilização.
36. A partir do confronto do número de sentenças que decretaram o uso de tornozeleira com o número de equipamentos contratados, foi possível verificar que há demanda reprimida nos estados de Roraima, Rio Grande do Sul e Pará. A mesma conclusão pode ser presumida para os estados de Alagoas, Amapá e Bahia, nos quais sequer há central de monitoramento instalada. O cenário pode ser ainda mais grave, visto que 8 tribunais de contas estaduais não apresentaram análise sobre esse ponto (AL, AP, BA, MG, MS, PI, RO e RN).
37. Essa constatação deve ser objeto de notificação específica ao MJSP e ao Depen, a fim de subsidiar futuras ações adotadas no âmbito do sistema prisional.

Governança do sistema prisional (integração de atores)

38. Para avaliar os aspectos relativos à coordenação e institucionalização da política pública do sistema prisional brasileiro, a auditoria utilizou o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União.
39. O alcance de resultados da política pública prisional requer de União, estados, Distrito Federal e municípios mobilização política e administrativa para articular e alocar recursos e solucionar problemas coletivos, tais como superpopulação dos presídios, alta proporção de prisões provisórias ante o total de prisões, violação de direitos dos presos e não cumprimento do papel ressocializador da pena, entre outros.
40. A interação dos diversos atores é requisito essencial no sentido de estabelecer ambiente de boa governança para implementação da política pública.
41. No aspecto institucionalização, procurou-se avaliar existência e formalização de política pública prisional integrada na UF e de política institucional direcionada ao sistema prisional no Poder Judiciário e no Ministério Público.
42. No que se refere ao requisito coordenação, buscou-se apurar existência e formalização de fórum de articulação entre os órgãos da execução penal.
43. Os tribunais de contas dos estados e do Distrito Federal verificaram se existia normativo ou instrumento congênere que instituísse 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 e Distrito Federal (Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público, autoridade policial, diretor do estabelecimento prisional).

44. Apenas no estado de Rondônia, do total de 19 unidades fiscalizadas, verificou-se a existência de “Plano Integrado para Melhoria do Sistema Prisional e o Cumprimento das Medidas Provisórias da Corte Interamericana de Direitos Humanos”, elaborado pelo Governo do estado de Rondônia, Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública. Existem quatro eixos de atuação, com metas e projetos, definições de unidades responsáveis, objetivo, justificativa/impactos, recursos estimados, prazo de execução e fonte de recursos.

45. Para o requisito de institucionalização no âmbito do Poder Judiciário e Ministério Público, avaliou-se a existência de diretrizes formais internas sobre objetos de medidas cautelares, monitoração eletrônica e audiência de custódia.

46. 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.

47. No que se refere ao Ministério Público, das quatorze instituições respondentes, 21% informaram a existência de 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.

48. Quanto à existência e formalização de fóruns de articulação no requisito de coordenação da política pública, verificou-se que, de dezoito UFs fiscalizadas, oito (44%) instituíram e formalizaram referido fórum com a participação do Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público, autoridade policial e diretor do estabelecimento prisional.

49. Ao considerar que importantes atores da execução penal não estão sob a jurisdição da União, resta a este Tribunal encaminhar cópia desta deliberação a todos os envolvidos na formulação e na execução da política pública do sistema prisional, para que tenham ciência da boa prática instituída pelo estado de Rondônia, bem como das oportunidades de melhorias afetas à integração, articulação, liderança e coordenação no exercício das competências atribuídas pela Lei de Execução Penal.

Fiscalização do sistema prisional

50. A quarta questão de auditoria teve por objeto avaliar a adequação da fiscalização do sistema prisional.

51. O Departamento Penitenciário Nacional e o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP, com fundamento na Lei de Execuções Penais - LEP (arts. 64, VIII, e 72, II), detêm competência para inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos penais.

52. As equipes de auditoria constataram que o planejamento das inspeções pelo Depen e pelo CNPCP não tem subsídio em dados sistemáticos, que evidenciem a criticidade de situações locais no cenário nacional, não se baseia em técnicas de gerenciamento de risco e 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.

53. As ações de fiscalização são, essencialmente, determinadas pelo tempo desde a última inspeção ou provocadas por urgência ou por demandas pontuais. Em 2017, foram registradas 14 fiscalizações pelo CNPCP e apenas 7 pelo Depen. Superlotação, inexistência de programa ressocializador, falta de assistência jurídica, insuficiência de agentes penitenciários, deficiências estruturais graves e alocação conjunta de presos provisórios e condenados foram problemas constatados com frequência.

54. É pertinente, portanto, recomendar ao CNPCP e ao Depen que formulem plano de inspeções em unidades prisionais baseado em análise de risco e que avaliem a possibilidade de eger 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.

55. Ao lado das dificuldades estruturais dos órgãos envolvidos, como bem destacado pela SecexDefesa, o desenho constitucional que atribui competências próprias aos entes federados e aos diversos atores envolvidos no sistema prisional limita sobremaneira a efetividade das ações quando isoladamente adotadas. Em relação ao Depen e ao CNPCP, por exemplo, a LEP confere competências fiscalizatórias relevantes, mas inexistem meios e/ou poderes para tornar impositivas as decisões ou propostas de melhoria delas decorrentes.

56. Assim, em integral acolhimento à proposta da unidade instrutiva, proponho recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio do Departamento Penitenciário Nacional, que, com o apoio do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, estabeleça e/ou intensifique parcerias amplas com o objetivo de produzir 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 LEP será observado e tratado pelos demais órgãos da execução penal, de forma a se repercutir em entregas efetivas para a sociedade.

57. O Ministério Público também exerce atuação destacada na fiscalização do sistema prisional e das medidas de segurança. Segundo registros do Conselho Nacional de Justiça, foram 1.442 unidades prisionais visitadas pelo MP em 2015, o que representa 54% do total de instalações.

58. Dessa forma, nesse mesmo contexto, diante da relevância da atuação do Ministério Público na fiscalização do sistema prisional e ainda com vistas à integração das ações dos diversos atores, acolho a proposta da SecexDefesa de recomendar ao Conselho Nacional do Ministério Público que adote medidas para ampliar a transparência e a publicidade, em suas páginas na internet, dos relatórios de inspeções realizadas em ambientes prisionais e das medidas adotadas para solucionar as disfunções encontradas.

59. Os trabalhos de auditoria examinaram ainda a atuação de outras três instituições destacadas pela Lei de Execução Penal: conselhos da comunidade, conselhos penitenciários e defensorias públicas.

60. Os conselhos da comunidade são instâncias de controle social com papel importante na fiscalização do sistema prisional. Com previsão de instalação em cada comarca e a atribuição de enviar relatórios mensais ao juiz da execução e ao conselho penitenciário, são formados, 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.

61. Os tribunais de contas estaduais constataram que o número de conselhos instalados é muito inferior ao exigido pela LEP. No estado do Maranhão, por exemplo, são 105 comarcas e 37 conselhos instalados, enquanto no Piauí há 4 conselhos nas 84 comarcas. E quando as unidades da federação foram provocadas a responder sobre a atuação daqueles já existentes, apenas os estados de MT e de RO atestaram alguma atividade dos conselhos nos últimos doze meses.

62. Nessa matéria, aliás, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária já apontou fragilidades e, em relatórios de inspeção, propôs ao Poder Judiciário que orientasse os juízes da execução sobre a importância da participação social e a necessidade de fortalecimento dos conselhos da comunidade.

63. Os conselhos penitenciários, por sua vez, são órgãos consultivos e fiscalizadores da execução da pena (LEP, art. 69), e seus membros, 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. 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.

64. Entre as unidades da Federação fiscalizadas, apenas o Distrito Federal apresentou evidências de funcionamento adequado do conselho penitenciário, enquanto, nos demais casos, foi reduzido o número de inspeções realizadas e há indicativos de insuficiência na estrutura instalada.
65. Por tudo isso, é pertinente dar ciência a todos os atores envolvidos com a política prisional da necessidade de adoção de medidas que permitam fomentar o controle social exercido pelos conselhos da comunidade e a atuação dos conselhos penitenciários, a fim de realizar de forma concreta as disposições dos arts. 69, 70, 80 e 81 da LEP.
66. Em último ponto, quanto às defensorias públicas, a primeira etapa desta auditoria constatou deficiências nos quesitos gestão, estrutura, pessoal e transparência. Na atual fase, tiveram destaques as informações relacionadas à assistência jurídica suplementar realizada a partir da nomeação de advogados dativos pelo Poder Judiciário.
67. Os tribunais de contas buscaram informações junto aos Poderes Judiciários estaduais e distrital acerca da nomeação de defensores nos últimos 24 meses: dos treze tribunais de justiça que apresentaram resposta, sete declararam ter havido nomeação de dativos por falta de defensores públicos, cinco não souberam informar e apenas um indicou que não houve nomeação de dativos. Nenhum dos tribunais de justiça apresentou o número de nomeações.
68. Os valores envolvidos na contratação de defensores dativos são relevantes, e apenas no estado de São Paulo a rubrica orçamentária indicada para contratação de assistência jurídica suplementar ultrapassa R\$ 192 milhões. Há, como verificado pelas equipes de auditoria, importante espaço para conferir maior transparência aos gastos públicos aqui envolvidos.
69. Nesse contexto, para não adentrar competências próprias de outros órgãos constitucionais, proponho recomendar ao Conselho Nacional de Justiça que, no exercício da competência constitucional de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário (art. 103-B, § 4º, da CF/1988), adote medidas para aprimorar a transparência e o controle da nomeação de defensores dativos pelas diversas unidades do Poder Judiciário, com divulgação periódica e detalhada dos gastos envolvidos.

III

70. O exame das transferências fundo a fundo, das soluções de monitoração eletrônica, da estrutura de governança e de fiscalização realizada no sistema prisional, objetos desta segunda etapa da auditoria operacional realizada em coordenação com os tribunais de contas regionais, evidenciou questões relevantes a serem tratadas pelos diversos atores envolvidos na execução das medidas penais.
71. Em relação às transferências fundo a fundo destinadas à construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais, constatou-se uma execução financeira da ordem de 2% em relação aos repasses de dezembro de 2016.
72. Ainda que se pondere o baixo desempenho dizer respeito à execução de obras que exigem preparação qualificada e conseqüente prazo mais longo, há de se observar que se trata de transferência periódica e que o prazo inicial de aplicação era de um ano, posteriormente prorrogado por igual período. Do lado de quem administra o fundo de origem (Depen) havia expectativa de efetividade em um ano, mas os entes que receberam os valores não demonstraram preparação suficiente para atender tal prazo.
73. Políticas públicas estruturantes não podem se dissociar de planejamento que inclua ações preliminares consistentes para garantir regularidade e efetividade na aplicação dos recursos. E essa exigência tem maior lugar no caso das transferências obrigatórias, cuja periodicidade permite maior previsibilidade e prévia preparação dos envolvidos.
74. O descompasso entre a sistemática de transferências periódicas e a capacidade de investimento dos entes federados tem levado à indesejada concentração de recursos nos fundos penitenciários regionais. Além da inefetividade da política pública, a mobilização de valores vultosos não associados a rotinas estruturadas para sua aplicação implica risco importante para a própria

regularidade na aplicação dos valores. Registro, por exemplo, que, nos estados do Rio de Janeiro e de Roraima, o Depen informou que há indícios de irregularidade na gestão dos valores que já ensejam a instauração de tomada de contas especial.

75. Além da urgência na definição de medidas voltadas à estruturação de todas as fases que envolvem os gastos públicos nos sistemas prisionais, são também relevantes as necessidades de aprimoramento da estrutura física, operacional e de gestão dos sistemas de monitoração eletrônica. Aqui, ao lado dos repasses originados do Funpen, a União celebrou 22 convênios para implantação ou ampliação de centrais de monitoração eletrônica, entre os quais 15 foram fiscalizados e apenas três apresentaram alguma execução financeira.

76. Os déficits de governança no sistema prisional globalmente considerado são causa clara das dificuldades constatadas, haja vista que falta institucionalização e coordenação da política pública prisional.

77. Nesse contexto se observaram oportunidades de melhorias na publicização das ações empreendidas pelos diversos atores e deficiências no processo de planejamento das fiscalizações de presídios empreendidas pelo Depen e pelo CNPCP, além da necessidade de fomento à atuação dos conselhos penitenciários e ao controle social exercido pelos conselhos da comunidade.

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

TCU, Sala das Sessões, em 2 de maio de 2018.

ANA ARRAES
Relatora