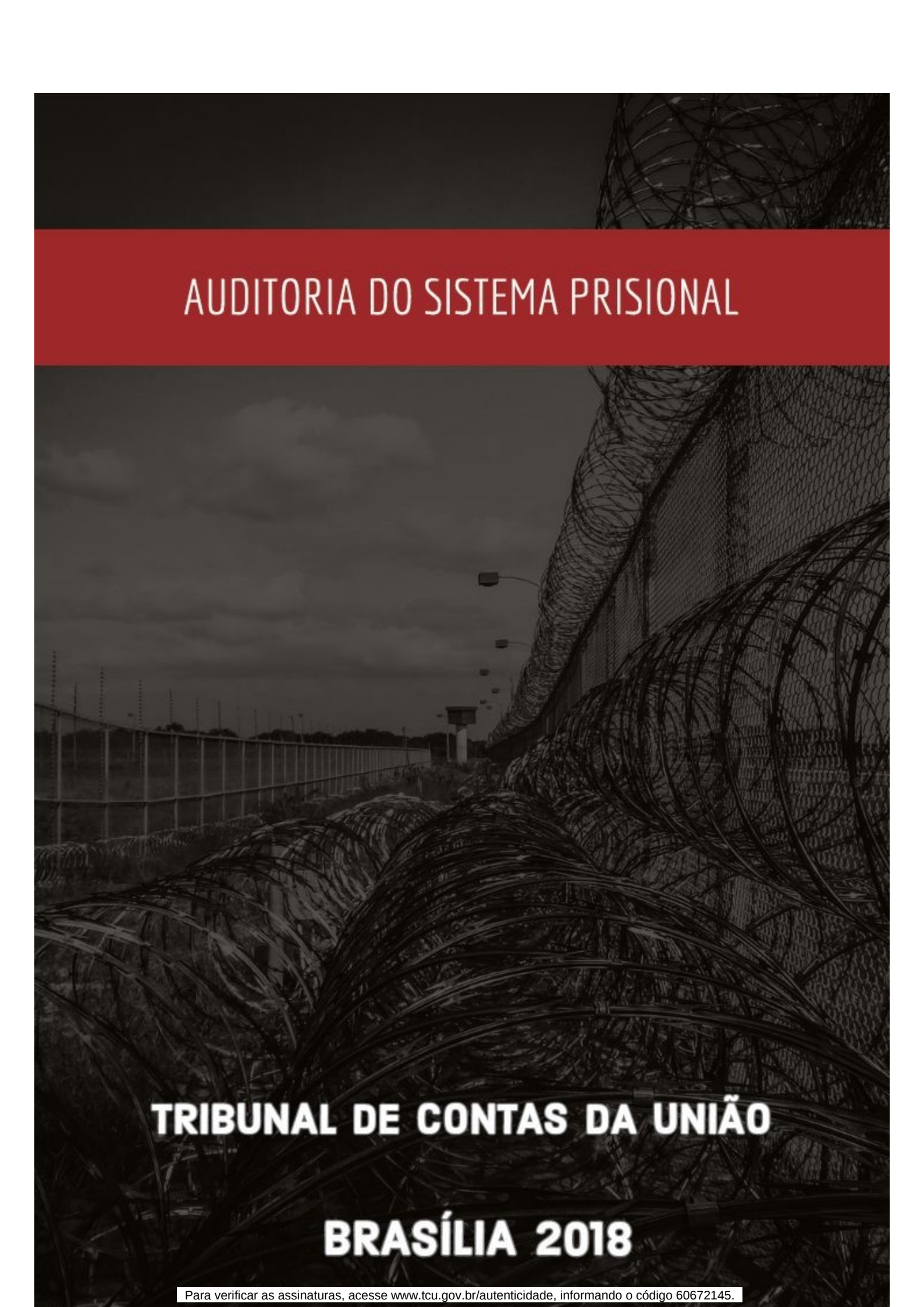




AUDITORIA DO SISTEMA PRISIONAL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

BRASÍLIA 2018

RELATÓRIO DE AUDITORIA INTEGRADA NO FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL (FUNPEN)

TC 018.047/2018-1

Fiscalis nº 202/2018

Relator: Ministra Ana Arraes

Modalidade: Integrada (operacional e de conformidade), sob o formato de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC).

Ato originário: Despacho de 25/5/2018 da Ministra Ana Arraes (TC 014.868/2018-0).

Objetivo da fiscalização: Avaliar a aplicação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional repassados na modalidade obrigatória (fundo a fundo) às Unidades Federativas.

Ato de designação: Portarias de Fiscalização SecexDefesa nºs 515, 877, 938, 1021 e 1103/2018.

Período abrangido pela fiscalização: 28/5/2018 a 30/11/2018.

Composição da equipe:

Auditor	Matrícula	Lotação
Alder Alessandro do Carmo Amorim	5654-5	Secex-MG
Aloísio de Freitas Zamparetti	4546-2	Secex-SC
André Pinto Rodrigues	324-7	Secex-RS
Antônio Ezequiel Filho	827-3	Secex-PE
Augusto de Brito Sousa	9460-9	Secex-PI
Carlos Fernando de Souza Fagundes	366-2	Secex-RS
Cláudio Carvalho de Castro	3082-1	Secex-BA
Emmanuel Nazareno Souza Vasconcelos	433-2	Secex-CE
Henrique da Fonseca Carvalho	9424-2	Secex-PE
Ícaro Pontes Azevedo Aguiar (Coordenador)	10625-9	SecexDefesa
Joel Nogueira Rodrigues	3043-0	Secex-PA
Jorge Tawaraya	2559-3	Secex-PR
Márcia Lima de Aquino (Supervisora)	5684-7	SecexDefesa
Nelson Anderson Costa Ribeiro	11102-3	SecexDefesa
Paulo Alberto Mancini Pires	6563-3	Secex-MS
Wilson Hebert Moreira Caland	1053-7	Secex-PI

Órgãos/entidades fiscalizados: Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Depen/MJSP) e órgãos gestores dos fundos penitenciários no Distrito Federal e nos estados da Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Vinculação no TCU: SecexDefesa.

Responsável pelo órgão/entidade: Tácio Muzzi Carvalho e Carneiro, Diretor-Geral do Depen, no período de 28/5/2018 a 30/11/2018.

Volume de recursos fiscalizados (VRF): R\$ 5,72 bilhões em dotações orçamentárias do Funpen no período de 2016 a 2018, em valores atualizados.

Lista de Siglas

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
BCB	Banco Central do Brasil
BNMP	Banco Nacional de Mandados de Prisão 2.0 do Conselho Nacional de Justiça
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CGMO	Coordenação-Geral de Modernização do Departamento Penitenciário Nacional
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
Coena	Coordenação de Engenharia e Arquitetura do Departamento Penitenciário Nacional
Depen	Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Segurança Pública
DFPC	Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército Brasileiro
DRU	Desvinculação de receitas da União
EC	Emenda constitucional
EVTEA	Estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FPE	Fundo de Participação dos Estados
Funpen	Fundo Penitenciário Nacional
GAO	Government Accountability Office dos Estados Unidos da América
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Infopen	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias do Departamento Penitenciário Nacional
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LC	Lei complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LEP	Lei de Execução Penal
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MJ	Ministério da Justiça
MJC	Ministério da Justiça e Cidadania (extinto)
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MP	Medida Provisória
MSP	Ministério da Segurança Pública
NAT	Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
Secex	Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União
SE/MSP	Secretaria-Executiva do Ministério da Segurança Pública
SIP-CNMP	Sistema de Inspeção Prisional do Ministério Público
SOF	Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia
STN	Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

Lista de figuras

Figura 1: Abordagem para avaliação dos repasses	7
Figura 2: Crescimento da população, da capacidade (número de vagas do sistema) e do déficit do sistema prisional	9
Figura 3: Execução orçamentária do Funpen 2000-2018, em valores atualizados pelo IPCA (dez/2018)	10
Figura 4: Fontes de receitas orçamentárias do Funpen, em valores atualizados.	13
Figura 5: Distribuição, por regime de pena, do déficit prisional e das vagas previstas	19
Figura 6: Execução orçamentário-financeira do Funpen no período de 2000-2018.....	20
Figura 7: Crescimento da capacidade do sistema prisional 2000-2016.....	22
Figura 8: Execução orçamentária do Funpen específica do Sistema Penitenciário Federal e administração do Depen (Ação Orçamentária 2000)	42
Figura 9: Execução orçamentária do Funpen específica ao Sistema Penitenciário Federal, separada por despesas de manutenção e expansão, e Ação Orçamentária 2000 (administração do Depen)	42

Lista de tabelas

Tabela 1: Medidas adotadas pelo Poder Público Federal relacionadas ao déficit de vagas prisionais	10
Tabela 2: Valores globais do Funpen repassados às UF's a título de transferência obrigatória	11
Tabela 3: Fatores que explicam o baixo nível de despesas federais realizadas no período de 2000-2018, que atuaram limitando a despesa ou a arrecadação do fundo, em valores atualizados	13
Tabela 4: Quadro-resumo das estimativas dos recursos federais necessários para atender às carências do sistema penitenciário nacional em um prazo de dezoito anos	14
Tabela 5: Estimativa do custeio anual que advirá das novas vagas geradas no sistema penitenciário	15
Tabela 6: Quadro-resumo das estimativas dos custos com reformas de estabelecimentos penais em más condições	16
Tabela 7: Tipos de regimes de penas e respectivos estabelecimentos penais segundo a Lei de Execução Penal	18
Tabela 8: Distribuição do déficit de vagas e das vagas com previsão de construção com recursos do Funpen por regime de execução penal (repasses de 2016 e 2017)	18
Tabela 9: Investimentos no sistema penitenciário nacional entre 2000-2016	20
Tabela 10: Despesas das UF's com o sistema penitenciário local em 2017	22
Tabela 11: Dotações orçamentárias do Funpen utilizadas no cálculo do repasse obrigatório de 2018	24
Tabela 12: Ações orçamentárias do Funpen relacionadas ao sistema penitenciário federal e ao Depen em 2019	25
Tabela 13: Estágio das contratações com recursos repassados do Funpen (exceto obras) em 2016 e 2017, (posição de setembro/2018)	26
Tabela 14: Agentes responsáveis por atrasos nos cronogramas de aplicação dos recursos segundo a impressão dos gestores locais	27
Tabela 15: Número de servidores lotados nas áreas-meio dos departamentos penitenciários locais e número de contratações (não inclui obras)	30
Tabela 16: Vagas previstas, entregues, em construção e a serem entregues pelas UF's fiscalizadas, referentes aos recursos repassados em dezembro de 2016 (posição de setembro/2018)	31
Tabela 17: Valores do Funpen transferidos na modalidade obrigatória para geração de vagas e executados pelas UF's fiscalizadas (posição de setembro/2018)	32
Tabela 18: Prazos iniciais e prorrogados para utilização dos recursos transferidos do Funpen na modalidade fundo a fundo	33
Tabela 19: Projetos previstos, já prontos, EVTEA elaborados e UF's que possuem plano de expansão do sistema prisional	34
Tabela 20: Capacidade, ocupação e taxa de ocupação dos sistemas prisionais das UF's fiscalizadas	37
Tabela 21: Obras previstas, licitadas, contratadas, iniciadas pelas UF's fiscalizadas, referentes aos repasses de 2016 e 2017 (posição de setembro/2018)	37
Tabela 22: Quantidades servidores lotados, contratações de obras com recursos do Funpen e das UF's e relação do número de contratações por servidor nas unidades responsáveis pelas obras nas UF's fiscalizadas	38
Tabela 23: Estágio dos projetos das UF's enviados ao Depen (posição de 5/11/2018)	38
Tabela 24: Número de relatórios esperados, número de relatórios encaminhados pelas UF's e datas de envio (posição de setembro/2018)	44

Sumário

1. Introdução	7
2. Visão Geral	9
3. As transferências obrigatórias anuais do Funpen não serão suficientes para alterar significativamente a realidade do sistema penitenciário nacional, tendo em vista as carências do sistema e a previsão de repasses de baixos valores	12
3.1. O sistema penitenciário nacional demandaria valor estimado de R\$ 96,44 bilhões para, no prazo de dezoito anos (R\$ 5,36 bilhões anuais), extinguir o déficit de vagas prisionais, reformar unidades prisionais precárias e viabilizar seu pleno funcionamento	13
3.2. O expressivo volume de investimentos necessários ao sistema penitenciário é explicado pelo longo período de baixa execução orçamentária do Funpen e pelo concomitante baixo nível de investimentos das UFs	19
3.3. Os repasses anuais obrigatórios do Funpen vem apresentando considerável redução de valor, iniciando com um patamar de R\$ 1,21 bilhão em 2016 e passando a R\$ 590,6 milhões em 2017 e R\$ 63,1 milhões em 2018, estimando-se que equivalerão a aproximadamente R\$ 20,19 milhões a partir de 2020.	23
3.4. A diminuição dos repasses obrigatórios do Funpen já a partir da segunda transferência decorreu da diminuição das receitas de rendimentos financeiros antes proporcionada pelo expressivo volume de recursos acumulado do fundo, bem como da própria utilização desses mesmos superávits financeiros	25
4. Há atraso no cronograma de 68,1% das contratações previstas para as UFs fiscalizadas (não inclui obras).	26
4.1. Entraves administrativos durante a vigência dos repasses	27
4.2. Insuficiência de capacidade operacional dos departamentos penitenciários locais para conduzir as contratações previstas	30
5. O ritmo de criação de vagas no sistema penitenciário está aquém das metas estabelecidas, vez que, decorridos 21 meses desde o primeiro repasse obrigatório (dez/2016 a set/2018), apenas 6,7% das vagas previstas foram criadas e somente 5,3% dos recursos executados.....	31
5.1. Inexistem estudos de viabilidade e planos de expansão de médio ou longo prazos para o sistema penitenciário em muitas UFs fiscalizadas	33
5.2. Apesar do incremento de recursos financeiros disponíveis e do grau de superlotação prisional das UFs, não houve alocação suficiente de capacidade operacional nas UFs para dar andamento às contratações de obras, o que ficou caracterizado por altos números de contratações previstas por servidor e de contratações não iniciadas	36
5.3. Quadro técnico insuficiente e controles prévios inadequados do Depen resultaram em estoque elevado de projetos das UFs pendentes de aprovação, o que prejudicou a celeridade do andamento das contratações	38
6. Deficiências no planejamento orçamentário do Funpen impactaram o volume de recursos repassados às UFs	41
7. Atrasos e omissões no envio de relatórios prejudicam o acompanhamento da execução dos recursos	43
8. Achados de auditoria específicos de determinadas UFs	45
8.1. Manutenção indevida de recursos repassados do Funpen na conta única do Distrito Federal	45
8.2. Aquisição de objeto incompatível com as finalidades previstas no art. 3º da LC 79/1994 no estado de Goiás	46
8.3. Aquisição de raio-x/bodyscanners por meio de inexigibilidade de licitação sem justificativas e estudos técnicos que demonstrassem a impossibilidade de competição, bem como com indícios de sobrepreço no estado de Pernambuco	46
8.4. Aquisição de raio-x/bodyscanners por meio de inexigibilidade de licitação sem justificativas e estudos técnicos que demonstrassem a impossibilidade de competição no estado de Santa Catarina	47
9. Conclusão.....	47
10. Proposta de encaminhamento	50
APÊNDICES	54
Apêndice A – Documentos e análises de suporte.....	54
Apêndice B – Detalhamento da metodologia	57
Apêndice C – Equipe do TCU responsável pela fiscalização	62

1. Introdução

1. Trata-se de auditoria integrada, combinando aspectos de auditoria operacional e de conformidade, sob o formato de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), cuja finalidade é avaliar a regularidade e o desempenho dos repasses de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) aos estados e ao Distrito Federal na modalidade obrigatória.
2. A auditoria decorreu de despacho de 25/5/2018 da Ministra-Relatora Ana Arraes (TC 014.868/2018-0) e faz parte de um conjunto de fiscalizações que o Tribunal de Contas da União vem realizando na temática do sistema penitenciário, que já originaram os Acórdãos 972/2018 e 2.643/2017, ambos do Plenário desta Casa e também relatados pela Ministra Ana Arraes.
3. A instituição de repasses obrigatórios do Funpen diretamente às Unidades Federativas (UFs) e municípios, as chamadas transferências “fundo a fundo”, deu-se por meio de alteração da lei que criou o Funpen (Lei Complementar 79/1994). A alteração foi originalmente realizada pela Medida Provisória 755, de 19/12/2016 (MP 755/2016), que posteriormente foi revogada pela MP 781/2017, a qual foi convertida na Lei 13.500/2017.
4. As transferências obrigatórias do Funpen, de frequência anual, vieram, essencialmente, como resposta do Governo Federal a um período crítico experimentado no sistema penitenciário nacional, marcado por rebeliões violentas e simultâneas em diversos estabelecimentos penais brasileiros.
5. As medidas adotadas pelo Governo Federal à época decorreram também de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro, caracterizada pela violação generalizada de direitos fundamentais dos presos.
6. Diante desse panorama, o STF determinou, em 9/9/2015, entre outras medidas, que a União liberasse o saldo acumulado do Funpen e se abstivesse de realizar novos contingenciamentos dos recursos orçamentários do fundo.
7. O Funpen tem por finalidade proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional. Gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Depen/MJSP), o Funpen teve execução anual média de R\$ 333,11 milhões nos últimos dezenove anos (2000-2018), em valores atualizados (IPCA/IBGE de dezembro de 2018).
8. A instituição dos repasses obrigatórios causou aumento significativo na execução orçamentária do Funpen em 2016, que foi ao valor de R\$ 1,22 bilhão, ante R\$ 50,78 milhões executados no exercício anterior.
9. Tendo em vista esse crescimento repentino do dispêndio do Funpen, aliado a riscos identificados em auditorias anteriores do TCU também concernentes ao fundo, fez-se necessário empreender fiscalização que permitisse, de modo aprofundado, identificar falhas nos procedimentos adotados pelas Unidades Federativas (UFs) e pelo Governo Federal que possam levar ao insucesso da política pública.
10. Para isso, a fiscalização dos repasses obrigatórios do Funpen desdobrou-se em três principais aspectos: a) orçamentário-financeiro, buscando avaliar a capacidade do fundo de promover efetiva alteração da realidade do sistema penitenciário; b) procedimental, objetivando verificar os processos de planejamento, execução e acompanhamento dos repasses; e c) de conformidade, com o intuito de verificar a aderência da aplicação dos recursos aos parâmetros legais e infralegais; e de eficácia, a fim de averiguar o atingimento de metas preestabelecidas.

Figura 1: Abordagem para avaliação dos repasses

Avaliação orçamentário-financeira	Avaliação dos procedimentos do repasse	Avaliação da conformidade e eficácia da aplicação dos recursos
• Levantamento de carências do sistema penitenciário • Estimativa de investimentos necessários no sistema • Estimativa dos recursos federais disponíveis • Histórico orçamentário-financeiro do Funpen	• Planejamento das UFs e do Governo Federal • Prestação de contas • Fiscalização e acompanhamento • Identificação de causas para o atraso das contratações e do baixo ritmo de criação de vagas	• Observância da legislação de licitações e contratos • Aderência às normas disciplinadoras dos repasses • Atendimento das metas acordadas

Fonte: elaboração da equipe da SecexDefesa

11. Os principais critérios de auditoria adotados na análise desses aspectos foram a Lei Complementar 79/1994 (instituidora do Funpen), a Lei 7.210/1984 (Lei de Execução Penal - LEP), os normativos infralegais disciplinadores dos repasses obrigatórios do Funpen, emitidos pelo MJSP, a legislação orçamentária e a jurisprudência do TCU.

12. A seleção das UFs auditadas teve por base a adesão das secretarias do TCU nos estados à presente Fiscalização de Orientação Centralizada, realizada sob coordenação da SecexDefesa. Dez unidades técnicas do TCU participaram do trabalho nos estados da Bahia, Ceará, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

13. A SecexDefesa, além de consolidar os achados de auditoria em relatório único, realizou fiscalização-piloto no estado de Goiás, UF escolhida em razão do alto nível de execução financeira dos recursos do Funpen. A SecexDefesa também aplicou os procedimentos de auditoria no Distrito Federal, totalizando, desse modo, doze UFs fiscalizadas.

14. Além das UFs, a SecexDefesa realizou trabalhos de campo no Depen, que consistiram, basicamente, em entrevistas com gestores e em coleta de documentação.

15. As técnicas de auditoria aplicadas para a formação de opinião dos auditores consistiram em: exame físico (verificação *in loco*), exame documental, conferência de cálculos, estudos orçamentários e financeiros, observação direta, cruzamento de dados e circularização (confirmação de informações entre atores independentes). Foram ainda ouvidos gestores dos departamentos penitenciários locais e inspecionados bens adquiridos e visitadas obras, quando existentes.

16. No curso dos trabalhos, para complementar informações orçamentário-financeiras do Funpen, fez-se necessário requisitar informações à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia (STN), à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (SOF) e à Secretaria-Executiva do então Ministério da Segurança Pública (SE/MSP).

17. No planejamento e nas análises empreendidas, foram utilizados dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Banco Central do Brasil (BCB), do Depen, da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Os dados deste último foram compartilhados com o TCU a pedido da SecexDefesa e os dos demais órgãos eram de caráter público.

18. A fiscalização desenvolveu-se em conformidade com as "Normas de Auditoria do TCU" (NAT), aprovadas por meio da Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2011.

19. Além disso, os trabalhos observaram os normativos institucionais que tratam das fiscalizações no âmbito do TCU, em especial: o "Manual de Auditoria Operacional", aprovado pela Portaria-Segecex 4, de 26/2/2010; a "Técnica de Entrevistas para Auditorias", aprovada pela Portaria-Segecex 11, de 7/4/2010; e, de maneira suplementar, os "Padrões de Auditoria de Conformidade",

aprovados pela Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009. Todas as evidências coletadas durante a execução da auditoria foram submetidas ao crivo de suficiência, relevância e confiabilidade.

20. Com o objetivo de conferir maior rigor metodológico ao trabalho e tornar o texto do relatório sintético e didático, os documentos e análises que serviram de suporte para as conclusões obtidas foram enumerados no Apêndice A.

2. Visão Geral

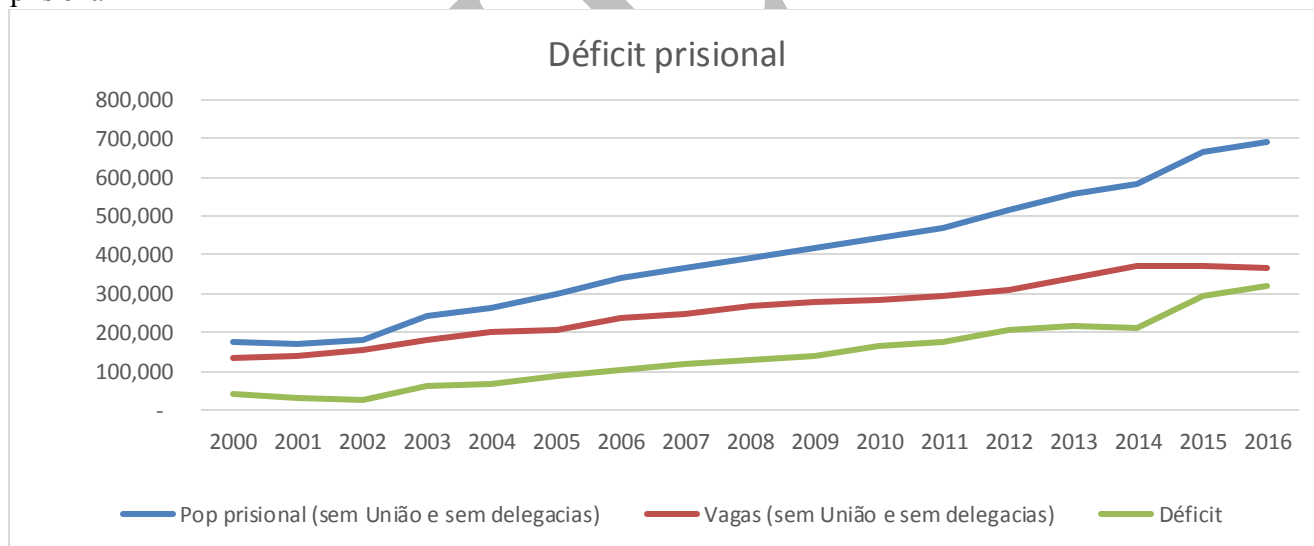
21. O sistema penitenciário brasileiro é majoritariamente composto por estabelecimentos penais estaduais e distritais. Ao todo, há no país 1.449 presídios mantidos pelas UF's, nos quais se custodiam 689.510 pessoas (Infopen/2016).

22. Além do sistema penitenciário estadual e distrital, há o sistema penitenciário federal, mantido diretamente pela União, por intermédio do Departamento Penitenciário Nacional. Refere-se às penitenciárias federais de Catanduvas/PR, Campo Grande/MS, Porto Velho/RO, Mossoró/RN e Brasília/DF. Os estabelecimentos são de segurança máxima e recebem condenados de alta periculosidade, cuja permanência em presídios estaduais ponha em risco a ordem ou a incolumidade pública, nos termos do art. 3º da Lei 8.072/1990.

23. O sistema penitenciário brasileiro comporta, em valores absolutos, a terceira maior população prisional do mundo (atrás dos Estados Unidos e da China), tendo apresentado crescimento de 212% no período de 2000 a 2016.

24. Contudo, esse aumento não veio acompanhado do correspondente incremento de investimentos no setor pelo Estado Brasileiro, o que levou a um agravamento do quadro de superlotação do sistema prisional em todas as UF's do país.

Figura 2: Crescimento da população, da capacidade (número de vagas do sistema) e do déficit do sistema prisional



Fonte: Infopen 2000-2016 ([ref. 1](#)).

25. As deficiências encontradas no sistema penitenciário nacional são, todavia, ainda mais amplas do que o déficit generalizado de vagas. Entre outras mazelas do setor, há carência de informações de qualidade para a tomada de decisão, más condições físicas de diversos estabelecimentos penais e prisões de indivíduos em unidades carcerárias impróprias para os regimes de penas para os quais foram sentenciados.

26. Esses problemas estruturais contribuem significativamente para a perda de controle do sistema penitenciário por parte do Estado, abrindo espaço para toda sorte de violação de direitos humanos, rebeliões e atuação de facções criminosas.

27. No entanto, o complexo quadro do sistema penitenciário não tem efeitos adstritos a si mesmo. A incapacidade do sistema de prover, de maneira eficaz, a separação e a recuperação dos indivíduos que incidem em práticas delituosas impõe consequências severas sobre o bem-estar da sociedade como um todo, na medida em que há reflexos diretos sobre a segurança pública.

28. Em face desse panorama, diversas ações foram adotadas pelas autoridades federais nos últimos anos, entre as quais cabe citar algumas pela conexão com o objeto de auditoria:

Tabela 1: Medidas adotadas pelo Poder Público Federal relacionadas ao déficit de vagas prisionais

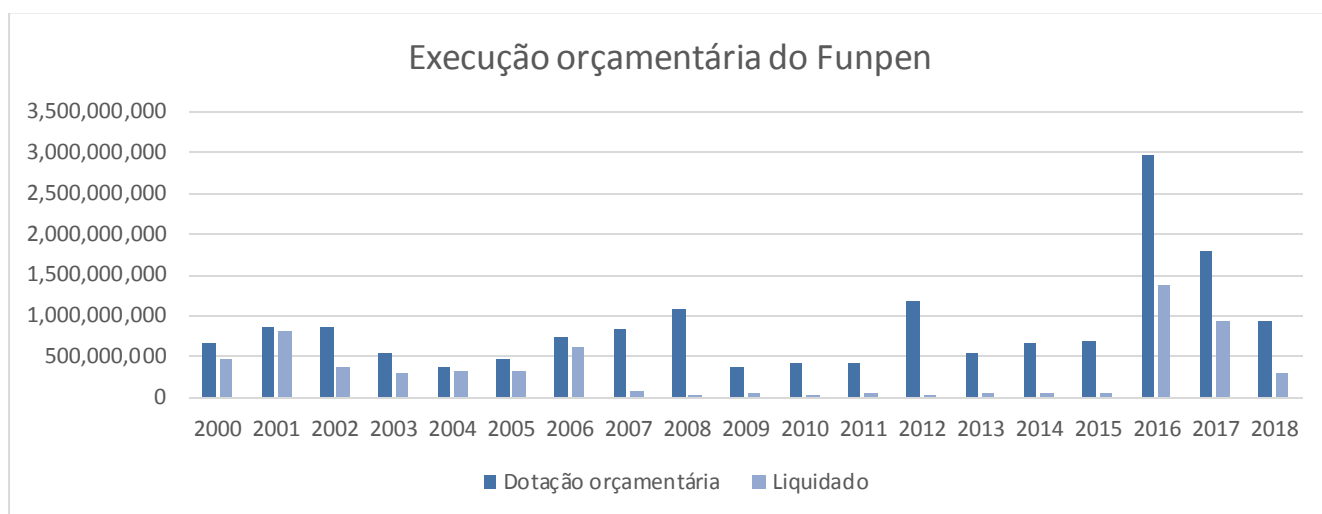
	Medida	Objetivo
Poder Judiciário	Instituição das audiências de custódia, Resolução CNJ 213, de 15/12/2015	Levar toda pessoa presa em flagrante delito à autoridade judicial no prazo de 24 horas para apreciar a legalidade e a necessidade de prisão.
	Instituição do Banco Nacional de Mandados de Prisão 2.0 (BNMP/CNJ)	Monitorar a população carcerária e mandados de prisão em tempo real pelo CNJ.
	Instituição do Geopresídios/CNJ	Acompanhar a população carcerária em todo o país.
	Julgado do STF na ADPF 347	Vedar o contingenciamento de recursos do Funpen.
	Edição da Súmula Vinculante 56	Impedir que a falta de vaga em estabelecimento penal apropriado justifique a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso.
	Realização de mutirões na execução penal fomentados pelo CNJ (estima-se que a iniciativa libertou mais de 45 mil presos desde 2008)	Fiscalizar o cumprimento da LEP.
Poder Legislativo	Criação do Sistema Único de Segurança Pública e instituição do Plano Nacional de Segurança Pública, Lei 13.675/2018	Integrar os órgãos das diferentes esferas e Poderes e, ainda, os situados fora da estrutura dos Poderes, nas ações que dizem respeito à temática segurança pública tomada em seu contexto amplo. Articular as ações do Poder Público na área de segurança pública.
Poder Executivo	Instituição de repasses obrigatórios do Funpen e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)	Aumentar a participação federal nas áreas penitenciária e de segurança pública.
	Alteração da Resolução CNPCP 9/2011 por meio da Resolução 2, de 12/4/2018	Flexibilizar as regras de arquitetura prisional com objetivo de tornar a criação de vagas mais célere.

Fonte: elaboração da equipe da SecexDefesa

29. As transferências obrigatórias anuais de recursos do Funpen às UFs, instituídas em 2016, potencialmente induziriam uma importante alteração na realidade do sistema penitenciário nacional, que, conforme já exposto, padece de um cenário agravado de subinvestimentos.

30. Conforme esperado, com a instituição dos repasses obrigatórios, houve aumento significativo da execução orçamentária do Funpen, que até então observava níveis reduzidos, especialmente no período 2007-2015, como mostrado abaixo:

Figura 3: Execução orçamentária do Funpen 2000-2018, em valores atualizados pelo IPCA (dez/2018)



Fonte: dados extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop ([ref. 3](#)), atualizados pelo IPCA (dez/2018).

31. Vale lembrar que os recursos do Funpen podem ser repassados aos estados, ao 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. Podem, outrossim, ser aplicados diretamente pelo Depen.

32. Houve, até hoje, três repasses obrigatórios, no total global nominal de R\$ 1.862.912.097,00:

Tabela 2: Valores globais do Funpen repassados às UFs a título de transferência obrigatória

	2016	2017	2018
Valor (R\$)	1.209.179.991,78	590.625.000,00	63.107.109,00

Fonte:

33. Na primeira transferência (2016), o rateio desses recursos deu-se de modo igualitário entre as 27 UFs, resultando em cotas individuais de R\$ 44.784.444,44.

34. Nos repasses seguintes (2017 e 2018), os montantes individuais variaram de estado a estado (ou DF), em razão da introdução dos critérios do art. 3º-A, §7º, inciso I, alíneas 'a', 'b' e 'c' da LC 79/1994:

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

35. A soma dos percentuais acima representa 90% dos recursos transferidos, uma vez que há reserva legal de 10% para alocação aos fundos específicos dos municípios (art. 3º-A, §7º, inciso II, da LC 79/1994). No entanto, até 2018, não houve repasse a municípios por ausência de habilitados.

36. No âmbito das transferências obrigatórias do Funpen, a definição do objeto no qual serão aplicados os recursos segue prioridades eleitas pelas próprias UFs, tendo, no entanto, que estar compatíveis com as finalidades elencadas no art. 3º da LC 79/1994.

37. Nessa linha, os repasses anuais de recursos obrigatórios são realizados pela União mediante prévio envio, por parte da UF, de plano de aplicação, nos termos orientados pelo art. 3º-A, §3º, inciso III, da LC 79/1994.

38. Além das exigências colocadas no art. 3º da LC 79/1994, nos repasses de 2016 e 2017, o Depen estabeleceu regras adicionais para alocação dos recursos em custeio, obras e demais investimentos ([refs. 23 e 24](#)).

39. Todavia, os repasses do Funpen não se traduziram, necessariamente, na efetiva aplicação dos correspondentes recursos pelas UF's, especialmente no que tange àqueles designados para geração de vagas.

40. Investigar as razões para os empecilhos à geração de resultados da política pública, bem como dirimir riscos relacionados à carência de planejamento, regulamentação e fiscalização dos repasses, motivou a realização desta auditoria.

41. Antes de entrar nesses específicos aspectos, no entanto, serão apresentados alguns cenários alternativos, construídos a partir de premissas conservadoras, que permitirão concluir que, a menos que o planejamento orçamentário nacional sofra uma importante alteração, que verdadeiramente priorize o setor, o problema hoje crônico no país (déficit de vagas e suas implicações sobre o papel ressocializador do cumprimento de pena e sobre a segurança pública) não se resolverá.

42. O cenário alternativo trabalha com a hipótese de desaceleração do crescimento da população prisional nos próximos anos, que progrediria em ritmo proporcional ao aumento da população brasileira.

3. As transferências obrigatórias anuais do Funpen não serão suficientes para alterar significativamente a realidade do sistema penitenciário nacional, tendo em vista as carências do sistema e a previsão de repasses de baixos valores

43. Os repasses obrigatórios do Funpen a partir de 2020, projetados em R\$ 20,19 milhões anuais, não serão suficientes para fazer frente às necessidades do sistema penitenciário nacional, que, segundo estimativa conservadora, demandaria, apenas do Fundo Penitenciário Nacional, em um horizonte de dezoito anos, recursos anuais da ordem de R\$ 2,7 bilhões ([ref. 2](#)), ou R\$ 49 bilhões em todo o período.

44. Os dezoito anos utilizados na estimativa baseiam-se no espaço temporal historicamente necessário (ligado à capacidade operativa do Poder Público de concluir empreendimentos que envolvam obras de engenharia) para criar 386.264 vagas, quantitativo demandado para equilibrar o sistema.

45. No cenário considerado, os recursos do Funpen seriam necessários para suprir o déficit de vagas por meio da criação das citadas 386.264 vagas ([ref. 1](#)), custear parcialmente o funcionamento da estrutura ampliada pelo mesmo período e, também segundo cálculos estimativos, reformar 443 unidades hoje em más condições ([ref. 4](#)).

46. Como se sabe, o déficit de vagas e as demais carências estruturais do sistema são, primordialmente, consequência do descompasso entre o crescimento da população prisional do país e os investimentos públicos no setor, cujo resultado se observa na Figura 2.

47. Embora se deva reconhecer o esforço do Poder Público dirigido à criação de mais de duzentas mil vagas no período de 2000-2016, subsiste elevado passivo de investimentos no sistema penitenciário, a ser enfrentado por todos os entes federativos.

48. Por esse motivo, as carências do sistema penitenciário nacional tomaram proporções extremas, ao ponto de levar o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADPF 347 em 2015, a declará-lo como estado de coisas inconstitucional e a vedar o contingenciamento do Funpen.

49. A responsabilidade por recuperar o sistema penitenciário nos estados e DF é primariamente desses entes. A União entra nessa seara enquanto gestora do Funpen: antes, essencialmente a partir de transferências voluntárias, e, de 2016 em diante, em acréscimo, por expresse mandamento legal, a partir das transferências obrigatórias.

50. Apesar das notáveis medidas recentemente adotadas pela União para enfrentar problemas da segurança pública, a exemplo da criação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e da instituição dos repasses obrigatórios do Funpen e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), a percepção é que mais poderia ter sido feito pelo ente central para auxiliar as UF's ao longo desse desafiador período, quando houve crescimento de 294% da população prisional, mormente ante a difícil situação fiscal de muitas UF's.

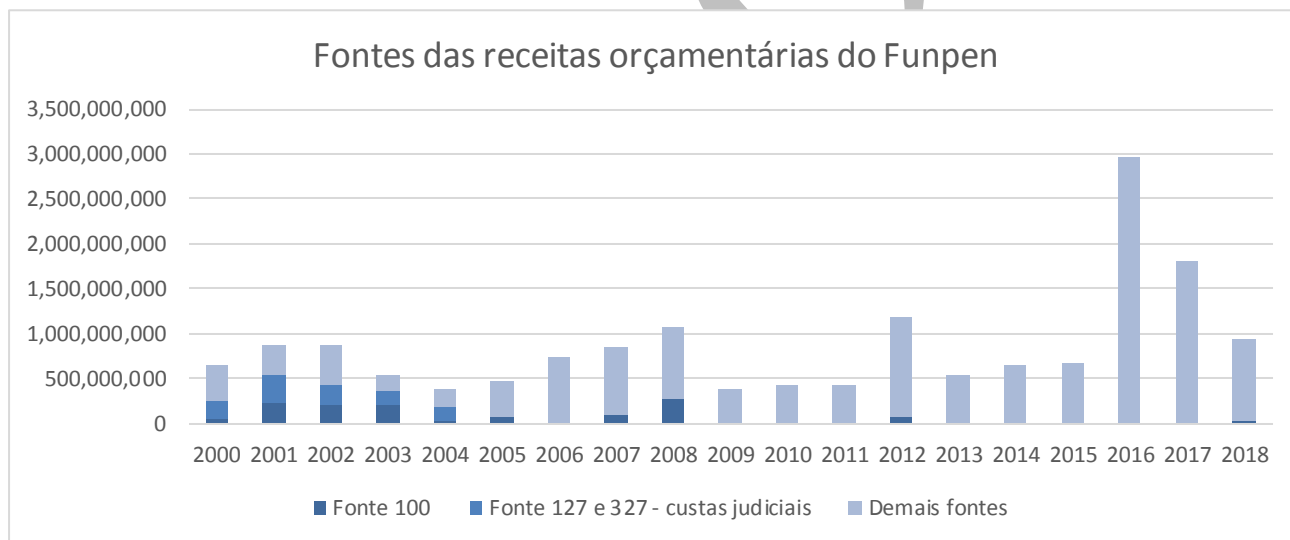
51. O histórico orçamentário-financeiro do Funpen desde o ano de 2000 aponta diversos fatores que atuaram no sentido de restringir a dotação orçamentária e a execução das despesas do fundo, conforme mostrado abaixo:

Tabela 3: Fatores que explicam o baixo nível de despesas federais realizadas no período de 2000-2018, que atuaram limitando a despesa ou a arrecadação do fundo, em valores atualizados

Fator	Impacto financeiro (R\$)
Não execução de dotação orçamentária disponível do Funpen (excluídos os valores contingenciados, no período de 2000-2018) (ref. 3)	R\$ 8,34 bilhões
Contingenciamentos (2000-2018) (ref. 5)	R\$ 1,75 bilhão
Desvinculação de Receitas da União (DRU), 2000-2018, ECs 27/2000, 42/2003, 56/2007, 68/2011 e 93/2016 (ref. 6)	R\$ 1,50 bilhão
Extinção da destinação de 50% das custas judiciais federais ao Funpen (EC 45/2004) (2005-2018) (ref. 7)	R\$ 2,93 bilhões
Total de recursos	R\$ 14,52 bilhões

52. Ressalta-se que, no período considerado, apenas R\$ 1,26 bilhão da dotação do Funpen ([ref. 8](#)), 7,63% do total, teve origem em recursos ordinários do orçamento da União, o que importa dizer que não houve, historicamente, compensação ao Funpen das receitas perdidas em razão da Emenda Constitucional 45/2004 (EC 45/2004) e/ou da DRU, conforme mostrado abaixo:

Figura 4: Fontes de receitas orçamentárias do Funpen, em valores atualizados.



Fonte: dados extraídos do Siop ([ref. 3](#)), atualizados pelo IPCA (dez/2018).

3.1. O sistema penitenciário nacional demandaria valor estimado de R\$ 96,44 bilhões para, no prazo de dezoito anos (R\$ 5,36 bilhões anuais), extinguir o déficit de vagas prisionais, reformar unidades prisionais precárias e viabilizar seu pleno funcionamento

53. Segundo estimativas, a adequação do sistema penitenciário nacional, suprimindo-se suas principais deficiências estruturais, requeria R\$ 96,44 bilhões ([ref. 2](#)) oriundos das UFs e/ou da União.

54. No cenário proposto neste trabalho, a União assumiria, conforme já descrito no subtítulo anterior, o financiamento integral de investimentos na infraestrutura (construção e reforma) e uma parcela do custeio, resultando na monta de R\$ 49 bilhões em dezoito anos (ou R\$ 2,7 bilhões anuais).

55. Segundo diagnosticado nesta auditoria, as principais carências estruturais do sistema penitenciário são as seguintes:

a) necessidade de criação de 386.264 vagas para resolver o déficit projetado de vagas do sistema penitenciário nacional ([ref. 1](#));

b) necessidade, em face da situação fiscal das UFs, de apoio financeiro da União a fim de suprir as despesas incrementais (custeio) que decorrerão da criação das novas vagas ([ref. 9](#));

c) necessidade de reformar 443 unidades atualmente em condições precárias ([ref. 4](#)); e

d) necessidade de adequar fisicamente (padrões de arquitetura e construção) as unidades penais aos regimes de penas estabelecidos na LEP ([ref. 10](#)).

56. Abaixo, consta quadro-resumo das estimativas:

Tabela 4: Quadro-resumo das estimativas dos recursos federais necessários para atender às carências do sistema penitenciário nacional em um prazo de dezoito anos

	Despesa anual média (R\$)	Total – 18 anos (R\$)
Construção de unidades para geração de 393.462 vagas (21.859 por ano), ao custo unitário de R\$ 49.350,00 (ref. 2)	1.078.741.650	19.417.349.700
Custeio parcial da estrutura ampliada (ref. 2)	1.595.998.578	28.727.974.409
Reforma de 443 unidades em más condições (ref. 4)	47.749.305	859.487.496
Total	2.722.489.533	49.004.811.605

Fonte: cálculos da equipe da SecexDefesa

57. A inadequação das unidades penais às características e aos modelos de arquitetura e de construção previstos na Lei de Execução Penal (parágrafo 55, “d”), embora identificada como problema estrutural grave, não requer dotação adicional de recursos, bastando que os investimentos nas UFs tenham sua alocação condicionada a solucionar discrepâncias nos regimes de penas.

Déficit de vagas

58. O déficit de vagas prisionais é uma situação caracterizada pelo número de presos superior ao número de vagas oferecidas pelo sistema penitenciário nacional. Dados ajustados do último Infopen (excluindo-se vagas e presos em delegacias e no Sistema Penitenciário Federal) contabilizaram 689.510 pessoas presas e 367.217 vagas, resultando em déficit de 322.293 vagas ([ref. 1](#)).

59. A solução do problema reside no incremento do número de vagas, na diminuição do número de presos em unidades penais ou na combinação dessas duas possibilidades.

60. Sob a ótica do Poder Executivo, não obstante as outras possibilidades, em uma avaliação limitada à eficácia de políticas públicas no contexto do sistema penitenciário, é apropriado restringir a discussão ao incremento do número de vagas, pelas seguintes razões:

a) o Poder Executivo não tem ingerência sobre o ingresso de pessoas no sistema penitenciário, que ocorre por decisões do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, este último enquanto responsável pela legislação penal;

b) o Poder Executivo tem o dever de prover vagas para cumprimento de penas em condições dignas independentemente da taxa de encarceramento; e

c) alterações da política penal que levassem à diminuição indiscriminada do encarceramento conduziram à redução de custos e do déficit carcerário, mas certamente teriam efeito negativo sobre a segurança no país ([ref. 11](#)).

61. Dessa forma, a premissa utilizada neste trabalho estabelece que ao Executivo não haveria outra alternativa a não ser criar, efetivamente, o quantitativo de vagas equivalente à soma do déficit do

último levantamento do Depen, de 322.293 vagas (2016), e do número de vagas correspondentes ao crescimento projetado da população prisional no período de dezoito anos (2020-2037), estimado em 85.039 vagas, o que totalizaria 406.500 vagas. Contudo, subtraíram-se desse quantitativo 21.068 vagas, referentes aos repasses obrigatórios do Funpen realizados em 2016 e 2017, que têm entregas previstas para 2019 (cerca R\$ 1,04 bilhão para obras em 2016 e 2017), resultando em 386.264 novas vagas necessárias no período de 2020-2037.

62. A um ritmo de criação de 21.859 vagas por ano (calculado com base na capacidade histórica de geração de vagas), em dezoito anos, seria possível gerar 393.462 vagas, quantitativo suficiente para atingir a meta de 386.264 vagas e um adicional de 7.192 vagas. Ao custo médio estimado para criação de vaga de R\$ 49.350,00 ([ref. 12](#)), demandar-se-ia R\$ 1,08 bilhão por ano da União, ou R\$ 19,42 bilhões para todo o período, conforme mostrado nas Tabelas 5.

Custeio da estrutura ampliada

63. Além do custo de ampliação da capacidade do sistema (novas vagas), as unidades geradas avultariam as despesas de custeio, a um custo médio anual estimado de R\$ 1,56 bilhão.

64. Embora as despesas de custeio do sistema penitenciário estadual e distrital sejam de responsabilidade das UF's, tendo em vista a situação fiscal agravada de muitas delas, julgou-se prudente considerar, no cálculo hipotético, que parcela do custeio desses novos estabelecimentos penais durante o horizonte temporal estudado (2020-2037) seria patrocinada pelo Funpen.

65. A situação fiscal das UF's é retratada pelos números da Secretaria do Tesouro Nacional ([ref. 9](#)), que avaliou quatorze UF's com notas de capacidade de pagamento "C" ou "D" (categorias mais baixas).

66. Para orçar o custeio adicional decorrente da ampliação do sistema penitenciário, solicito-se às UF's, durante os trabalhos de campo, que informassem o custo marginal de manutenção de uma nova vaga nos respectivos estabelecimentos prisionais.

67. O valor médio, obtido com base nos valores informados por dez das doze UF's fiscalizadas (Piauí e Paraná não informaram), foi R\$ 20.751,16 ([ref. 13](#)).

68. Conjecturando-se a recuperação financeira das UF's nos próximos anos, ou mesmo um planejamento orçamentário mais focado no problema penitenciário, admitiu-se, também para fins estimativos, que o custeio preponderante da União (iniciando com 100% em 2020) sofreria uma redução gradativa ao longo dos dezoito anos, zerando após esse período, quando as UF's reassumiriam o custeio integral do sistema.

Tabela 5: Estimativa do custeio anual que advirá das novas vagas geradas no sistema penitenciário

Ano	Vagas a serem criadas	Custo anual total da estrutura ampliada (R\$)	Participação do Funpen no custeio	Custo para Funpen (R\$)
2020	21.859	453.599.596	100,0%	453.599.596
2021	43.718	907.199.192	94,4%	856.799.237
2022	65.577	1.360.798.788	88,9%	1.209.598.922
2023	87.436	1.814.398.384	83,3%	1.511.998.653
2024	109.295	2.267.997.980	77,8%	1.763.998.429
2025	131.154	2.721.597.576	72,2%	1.965.598.249
2026	153.013	3.175.197.171	66,7%	2.116.798.114
2027	174.872	3.628.796.767	61,1%	2.217.598.025
2028	196.731	4.082.396.363	55,6%	2.267.997.980
2029	218.590	4.535.995.959	50,0%	2.267.997.980
2030	240.449	4.989.595.555	44,4%	2.217.598.025
2031	262.308	5.443.195.151	38,9%	2.116.798.114
2032	284.167	5.896.794.747	33,3%	1.965.598.249
2033	306.026	6.350.394.343	27,8%	1.763.998.429

2034	327.885	6.803.993.939	22,2%	1.511.998.653
2035	349.744	7.257.593.535	16,7%	1.209.598.922
2036	371.603	7.711.193.131	11,1%	856.799.237
2037	393.462	8.164.792.727	5,6%	453.599.596
Custo total		77.565.530.903	-	28.727.974.409
Custo anual médio no período 2020-2037		4.309.196.161	-	1.595.998.578

Fonte: cálculos da equipe da SecexDefesa ([ref. 2](#))

69. Portanto, os recursos federais (Funpen) médios estimados como necessários para eliminar o déficit de vagas seriam de R\$ 2,65 bilhões ao ano, sendo R\$ 1,08 bilhão em investimentos e R\$ 1,57 bilhão em custeio.

Precariedade da estrutura física das unidades do sistema penitenciário nacional

70. Dados fornecidos pelo CNMP, referentes a inspeções realizadas pelo Ministério Público em estabelecimentos penais de treze UFs, apontam que 28,9% deles (305 em um universo de 1059 inspecionados) foram avaliados em más condições ([ref. 4](#)), considerando o quesito “avaliação da estrutura predial”, classificado como “ruim”.

71. A partir desses dados, estimou-se a despesa requerida para melhoria dessas unidades, tomando-se por base o valor de referência para construção das unidades, bem como o porte delas (aferido pela capacidade média da unidade).

72. Abaixo, consta quadro-resumo do cálculo realizado a partir dos dados obtidos por meio de colaboração do CNMP, referentes às doze UFs fiscalizadas e ao estado do Rio de Janeiro:

Tabela 6: Quadro-resumo das estimativas dos custos com reformas de estabelecimentos penais em más condições

	Número de unidades penais	Número de unidades penais em condições ruins (A)	Capacidade média (número de vagas por unidade penal na UF) (B)	Custo de referência da criação vaga (C)	Custo de reforma (20% x A x B x C)
BA	25	4	393,50	49.350	15.535.380
CE	169	92	47,90	49.350	43.497.090
DF	7	1	1.067,00	49.350	10.531.290
GO	141	50	95,90	49.350	47.326.650
MG	278	71	85,92	49.350	60.207.000
MS	45	3	293,00	49.350	8.675.730
PA	45	10	281,70	49.350	27.803.790
PE	82	29	211,38	49.350	60.503.100
PI	15	1	36,00	49.350	355.320
PR	44	9	248,78	49.350	22.098.930
RJ	52	5	1.002,60	49.350	49.478.310
RS	106	22	212,41	49.350	46.122.510
SC	50	8	276,38	49.350	21.822.570
Nas demais UFs	478*	138	327,11**	49.350	445.546.469
Nacional (estimativa)	1.537	443	-	-	859.504.139

Fonte: cálculos da equipe da SecexDefesa ([ref. 2](#))

* Dados do número de estabelecimentos penais do Sistema Prisional em Números do CNMP, disponível em <http://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>

** Obtido a partir da média da capacidade das unidades penais das treze UFs

73. Dessa forma, no curso de dezoito anos, o valor anual estimado para reforma de estabelecimentos penais foi aferido em R\$ 47,75 milhões.

Inadequação das unidades penais às características e aos modelos de arquitetura e construção previstos na Lei de Execução Penal

74. Quando uma pessoa é condenada pela prática de algum crime entre os previstos no Código Penal, o juiz estabelece na sentença condenatória, basicamente, o tempo de cumprimento de pena e o regime inicial em que a pessoa a cumprirá (fechado, semiaberto ou aberto). O preso também adquire o direito de progredir de regime quando cumpre certos requisitos.

75. O regime fechado exige que o interno fique em uma unidade prisional de segurança máxima ou média, sendo proibida a saída do local.

76. O regime semiaberto é um sistema intermediário, no qual o condenado fica sujeito a trabalho durante o período diurno, em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar. O trabalho externo é admissível, bem como a frequência a cursos supletivos profissionalizantes, de instrução de segundo grau ou superior.

77. No regime aberto, por fim, o condenado cumpre pena em casa do albergado ou estabelecimento similar. O condenado deverá trabalhar, frequentar curso ou exercer outra atividade autorizada fora do estabelecimento e sem vigilância, permanecendo recolhido durante o período noturno e nos dias de folga.

78. Por meio do confronto de dados constantes de levantamentos do sistema prisional, identificou-se inadequação sistêmica dos estabelecimentos penais aos regimes de penas estabelecidos na Lei de Execução Penal.

79. No tocante a esses regimes, a análise de dados informados nos levantamentos do Geopresídios-CNJ, do Sistema Prisional em Números do CNMP e do Infopen 2016 revela situações que indicam distanciamento considerável entre a realidade do sistema penitenciário e os regimes de cumprimento de pena estabelecidos pela LEP ([ref. 10](#)).

80. As situações relativas às 27 UFs são as seguintes:

a) de 784 unidades em que há presos cumprindo pena nos regimes semiaberto ou aberto, apenas quatorze (1,8%) são designadas como estabelecimentos-padrões previstos na LEP (colônia agrícola ou industrial ou casa de albergado), ou seja, têm padrões construtivos e/ou características de funcionamento próprios para cada um dos três regimes; e

b) em quinze das 27 UFs (56%) sequer há unidades nos modelos previstos pela LEP para os regimes semiaberto e aberto (colônia agrícola ou industrial ou casa de albergado).

81. No que tange especificamente às UFs fiscalizadas, o cenário encontrado informa que:

a) em 90% das unidades que custodiam presos no regime semiaberto, há também presos designados para cumprimento de pena em regime fechado (não são estabelecimentos dedicados exclusivamente ao regime semiaberto);

b) em 43% das unidades nas quais há presos de regimes fechado e semiaberto, não há separação de presos entre os regimes;

c) em 24% das unidades nas quais há presos de regimes fechado e semiaberto, há relato de atuação de facções criminosas; e

d) em 13% das unidades nas quais há presos de regimes fechado e semiaberto, não há separação de presos e há relato de atuação de facções criminosas.

82. O quadro apontado, além de afrontar a Lei de Execução Penal, é indesejável por oferecer riscos à efetividade do papel ressocializador da pena, uma vez que o objetivo do escalonamento legal é justamente preparar o preso para reinseri-lo ao convívio social.

83. Conforme já mencionado, a LEP previu tipos de estabelecimentos penais específicos para cada regime de pena, bem como para os presos em caráter provisório:

Tabela 7: Tipos de regimes de penas e respectivos estabelecimentos penais segundo a Lei de Execução Penal

Regime de pena e prisão provisória	Estabelecimento penal
Fechado	Penitenciária, estabelecimento de segurança máxima ou média
Semiaberto	Colônia agrícola, industrial ou similar
Aberto	Casa do albergado ou estabelecimento adequado
Prisão provisória	Cadeia pública, mantidos separados de presos condenados

Fonte: Lei de Execução Penal, arts. 84, 87, 91, 93 e 102, e Resolução CNPCP 9/2011, p. 30.

84. Há, contudo, um elevado distanciamento entre a realidade do sistema e o modelo de execução penal, o que é preocupante não somente pelo comprometimento da efetividade da pena, mas também por impor grave risco à segurança da sociedade e dos próprios custodiados, quando a estes, por exemplo, são impostos regimes mais severos do que os permitidos pela legislação.

85. As falhas do Estado materializam-se desde casos rotineiros de condenados de menor periculosidade que ingressam em estabelecimentos que, embora próprios para regimes mais brandos, estão significativamente deficientes (não segregam presos, há atuação de facções criminosas, não oferecem meios laborais, entre outros), até aqueles em que presos são mantidos em estabelecimentos penais destinados a regime de execução de pena mais rigoroso do que aquele para o quais foram sentenciados ou progredidos, situação, inclusive, já enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal por meio da Súmula Vinculante STF 56: “a falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS”.

86. Exemplo concreto e amplamente noticiado na mídia é a Penitenciária Agrícola de Monte Cristo, em Boa Vista/RR, que, por ser uma unidade de regime semiaberto, pressuporia o abrigo de presos de menor periculosidade e ambiente mais conciliador, pacífico, mas que apresenta problemas que, inclusive, redundaram em intervenção federal no estado de Roraima.

87. Especificamente em relação ao Funpen, a comparação entre os percentuais dos déficits de vagas por regime de cumprimento de pena e dos tipos de unidades com previsão de construção a partir dos repasses obrigatórios revela desproporção significativa e injustificável entre os números:

Tabela 8: Distribuição do déficit de vagas e das vagas com previsão de construção com recursos do Funpen por regime de execução penal (repasses de 2016 e 2017)

UF	Distribuição do déficit por regime				Distribuição das vagas com construção prevista por regime			
	Fechado	Semiaberto	Aberto	Provisório	Fechado	Semiaberto	Aberto	Provisório
BA	28%	17%	0%	55%	84%	16%	0%	0%
CE	29%	26%	22%	23%	15%	85%	0%	0%
DF	39%	33%	0%	28%	100%	0%	0%	0%
GO	15%	23%	6%	56%	100%	0%	0%	0%
MG	26%	19%	7%	48%	100%	0%	0%	0%

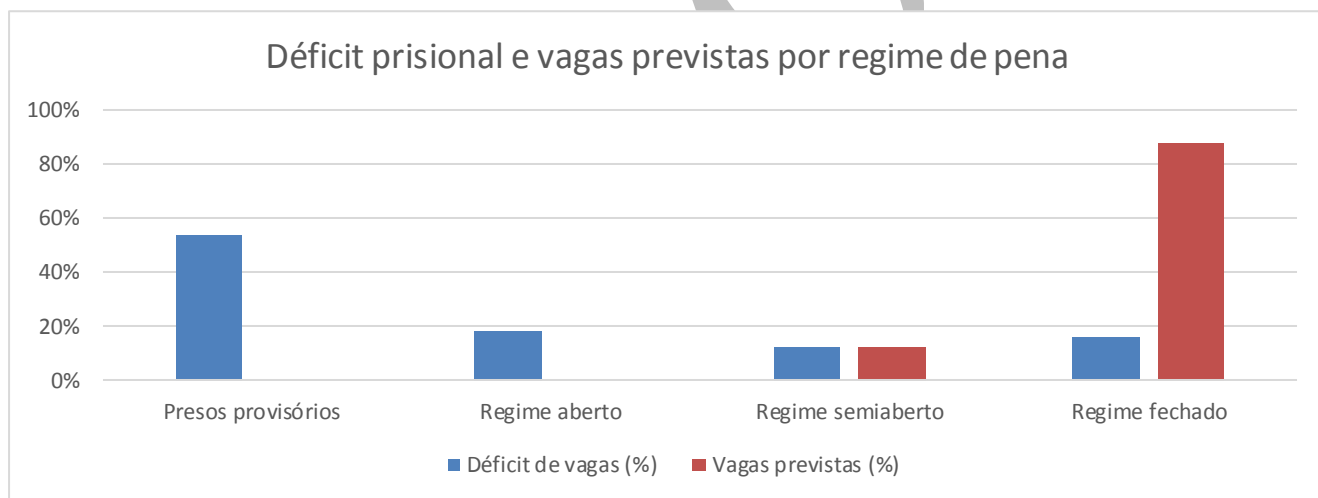
MS	83%	0%	17%	0%	100%	0%	0%	0%
PA	0%	14%	0%	86%	73%	26%	0%	1%
PE	36%	15%	0%	49%	100%	0%	0%	0%
PI	0%	0%	0%	100%	79%	21%	0%	0%
PR	64%	0%	0%	36%	100%	0%	0%	0%
RS	0%	10%	0%	90%	100%	0%	0%	0%
SC	56%	44%	0%	0%	100%	0%	0%	0%
Média	31%	17%	4%	48%	88%	12%	0%	0%

Fontes: dados extraídos dos relatórios do Infopen 2000-2016 ([ref. 1](#)) e dos planos de aplicação.

88. Fogem à normalidade casos como o do estado do Pará, onde há 86% do déficit de vagas para presos provisórios e não há déficit no regime fechado e, ainda assim, 73% dos recursos federais estão direcionados para construção de unidades típicas do regime fechado; ou do Piauí, com todo o déficit está concentrado em cadeias públicas, mas não há aporte financeiro para geração vagas específicas para esse grupo.

89. Em termos globais, o infográfico seguinte traz rápida visualização da falta de planejamento que vigora no processo de alocação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional reservados para a geração de vagas prisionais:

Figura 5: Distribuição, por regime de pena, do déficit prisional e das vagas previstas



Fonte: dados extraídos dos relatórios do Infopen 2000-2016 ([ref. 15](#)) e dos planos de aplicação.

90. No caso estudado, o excesso de construção de vagas para o regime fechado (penitenciárias) levará ao inevitável futuro recolhimento a essas unidades de presos designados para regimes menos gravosos, retroalimentando o ciclo de violência que paira na Nação.

91. Do exposto, propõe-se determinar ao MJSP que, ao fomentar, elaborar diretrizes e planejar ações de expansão e modernização do sistema prisional nacional, em especial aquelas que utilizem recursos do Fundo Penitenciário Nacional, atente para a exigência de prover o Estado Brasileiro de estabelecimentos penais adequados e em número suficiente para atender a demanda de cada regime de cumprimento de pena previsto na Lei de Execução Penal, cuidando para que as novas construções sejam realizadas considerando as carências efetivamente existentes.

3.2. O expressivo volume de investimentos necessários ao sistema penitenciário é explicado pelo longo período de baixa execução orçamentária do Funpen e pelo concomitante baixo nível de investimentos das UFs

92. O alto volume de investimentos hoje necessários para resolver as adversidades do sistema penitenciário nacional (geração de vagas, R\$ 19,48 bilhões, e reformas de unidades em más condições, R\$ 859,5 milhões, conforme Tabelas 5 e 6), avaliado em R\$ 20,34 bilhões ([ref. 2](#)), resulta do longo período de subinvestimentos verificados no setor.

93. Entre 2000-2016, a população prisional apresentou crescimento médio de 32.185 pessoas ao ano. Apenas para suprir esse incremento, demandar-se-ia investimento anual de cerca de R\$ 1,59 bilhão ($32.185 \times R\$ 49.350,00$) em obras, ou R\$ 27,03 bilhões no período ($R\$ 1,59 \text{ bilhão} \times 17$).

94. No entanto, tendo em vista as despesas dessa natureza realizadas pelo Funpen e pelas UFs, o investimento nacional anual realizado no aludido intervalo de tempo teve o seguinte perfil:

Tabela 9: Investimentos no sistema penitenciário nacional entre 2000-2016

	Valor (R\$)
Execução média anual do Funpen em investimentos	256.368.187
Investimentos anuais no sistema prisional com recursos estaduais e distritais*	506.786.817*
Total estimado	763.155.004

Fonte: dados extraídos do Siop ([ref. 3](#)), atualizados pelo IPCA (dez/2018), e obtidos nos trabalhos de campo.

* Valor estimado a partir da razão entre a capacidade do sistema prisional nacional e das doze UFs fiscalizadas (utilizados dados do Infopen/2016), aplicada sobre a média de investimentos no sistema prisional por parte das doze UFs fiscalizadas em 2017.

95. Conforme se observa, o investimento apontado é inferior ao reclamado, ainda que tivesse sido integralmente direcionado à criação de vagas. Todavia, como se sabe, o valor engloba também despesas para reformas de estabelecimentos, aparelhamento de unidades, aquisição de equipamentos de proteção individual, aquisição de viaturas e muitos outros. Além disso, no caso das despesas do Funpen, percentual do montante investido refere-se ao sistema penitenciário federal.

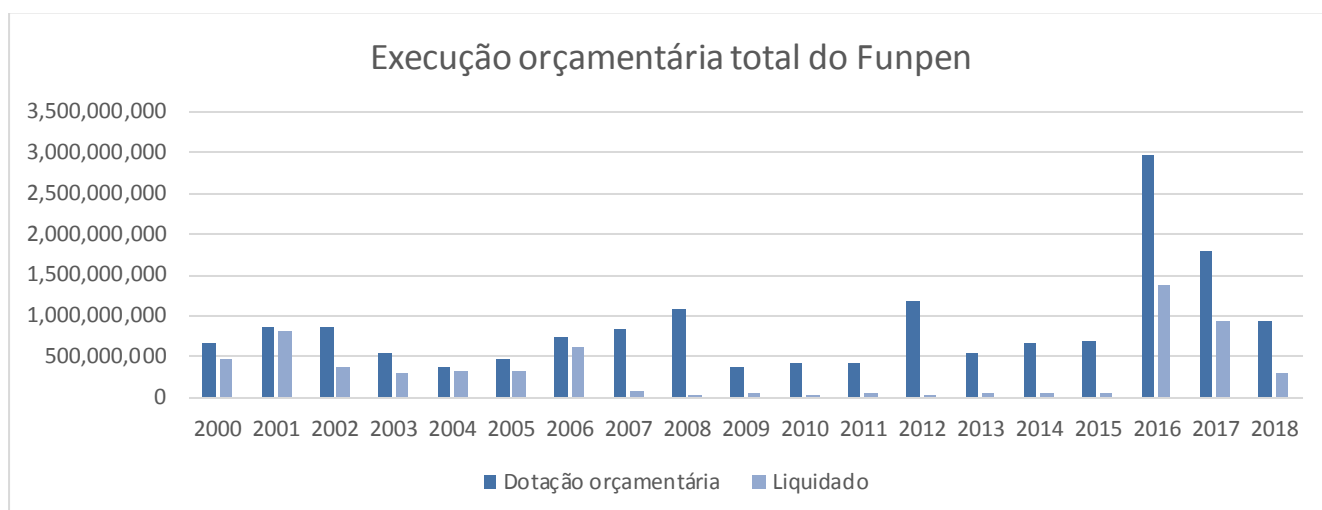
96. Com relação à União, o baixo nível de investimentos observado no período está relacionado, principalmente, com a baixa execução orçamentário-financeira como um todo do Funpen. Nas UFs, o reduzido investimento decorre, sobretudo, do elevado percentual de despesas com pessoal e das dificuldades fiscais.

Baixo nível de execução orçamentário-financeira do Funpen

97. A dotação orçamentária do Funpen no período de 2000-2018 totalizou R\$ 16,47 bilhões.

98. No gráfico abaixo, constam dados da execução orçamentário-financeira do Funpen ao longo do espaço de tempo mencionado. Os valores foram atualizados pelo IPCA a fim de permitir comparabilidade entre os diferentes exercícios.

Figura 6: Execução orçamentário-financeira do Funpen no período de 2000-2018



Fonte: dados extraídos do Siop ([ref. 3](#)), atualizados pelo IPCA (dez/2018).

99. Nesse ínterim, houve execução de R\$ 6,33 bilhões ([ref. 3](#)), correspondente a uma média anual de R\$ 333,11 milhões (38,4%). Se não houvesse sido instituída a modalidade de transferências obrigatórias do Funpen ao final de 2016, o nível de execução seria ainda inferior, inclinando-se para o percentual de utilização de 26% das dotações orçamentárias no período ([ref. 3](#)).

100. Nos três repasses desse tipo até hoje realizados (2016, 2017 e 2018), foram alocados aproximadamente R\$ 1,92 bilhão às 27 UFs ([refs. 23 e 24](#)), em valores atualizados.

101. Vale registrar, neste ponto, que os repasses obrigatórios geram certa distorção nas conclusões advindas da leitura do gráfico anterior, pois, conquanto constem como despesas liquidadas, os valores não necessariamente foram aplicados (liquidação de despesa em sentido estrito) pelas UFs, podendo, inclusive, nos termos preceituados no art. 3º-A, §4º, da LC 79/1994, ser futuramente devolvidos ao Funpen.

102. Além disso, parcela significativa desses recursos do Funpen foram direcionadas ao sistema penitenciário federal, que abriga menos de 0,1% da população prisional do país (Infopen/2016) e a atividades inerentes às atribuições do Depen. Considerando as dotações orçamentárias de 2014-2018, período no qual é possível identificar a dotação orçamentária específica, vê-se que 12,14% do orçamento foi dedicado ao sistema penitenciário federal.

103. Quanto às causas do baixo nível de execução do Funpen, identificaram-se os seguintes pontos:

a) execução de parcela significativa do orçamento dependente da concretização de contratos de repasse, instrumento que se mostrou pouco efetivo durante o lapso de vigência do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (Pnasp), que previa a criação de 42.500 vagas entre 2012-2015 e havia entregue, até o fim de 2017, 7.459 vagas ([ref. 14](#));

b) contingenciamento de R\$ 1,75 bilhão no período em valores atualizados ([ref. 5](#)), medida não mais permitida a partir de setembro de 2015, inicialmente em face de determinação do STF e, na sequência, por expresse mandamento legal (art. 3º, § 6º da LC 79/1994); e

c) superestimativa das despesas fixadas para o Sistema Penitenciário Federal na Lei Orçamentária Anual, sem a correspondente efetiva execução, tendo como consequência adicional a diminuição da base de incidência dos percentuais de repasses obrigatórios determinados pela LC 79/1994 (matéria aprofundada no Capítulo 6 deste relatório).

Baixo nível de investimento das UFs

104. Nas doze UFs fiscalizadas, que contemplam 152.900 vagas no sistema prisional (42% do total de vagas do país - Infopen/2016), contabilizou-se investimento de R\$ 205,8 milhões no sistema penitenciário em 2017, correspondentes a 3,11% das despesas totais dessas UFs no setor.

Tabela 10: Despesas das UFs com o sistema penitenciário local em 2017

UF	Despesas globais no sistema penitenciário – recursos estaduais e distritais em 2017 (R\$) (A)	Pessoal (B)	Custeio (C)	Investimento (D)	Número de presos (E)	Custo/preso (R\$) (F)
BA	454.053.841	37,48%	60,70%	1,82%	16.273	27.902
CE	461.479.126	40,38%	52,90%	6,72%	20.795	22.192
DF	293.895.700	57,91%	42,08%	0,01%	17.431	16.861
GO	224.794.614	60,97%	35,22%	3,81%	17.775	11.288
MG	2.111.115.549	73,53%	25,98%	0,49%	58.664	36.015
MS	261.955.541	60,88%	35,07%	4,05%	22.644	11.568
PA	303.972.046	42,56%	55,17%	2,27%	15.706	19.354
PE	321.288.939	44,31%	46,55%	9,14%	27.286	11.775
PI	108.814.526	68,21%	21,70%	10,08%	4.535	30.770
PR	641.051.566	59,83%	34,67%	5,51%	27.420	23.452
RS	709.775.263	-	97,19% (inclui pessoal)	2,81%	39.661*	17.820
SC	723.970.000	58,27%	36,96%	4,77%	20.434	35.430
Total UFs fiscalizadas	6.616.166.711	59,70%	37,18%	3,11%**	288.624	22.948
Estimado - nacional	15.925.922.445*	59,70%	37,18%	3,11%***	689.510	-

Fonte: dados obtidos nos trabalhos de campo pelas Secex Regionais ([ref. 15](#)) e cálculos da equipe da SecexDefesa, atualizados pelo IPCA (dez/2018).

* Estimado a partir da razão entre a capacidade do sistema prisional nacional e das doze UFs fiscalizadas (Infopen/2016).

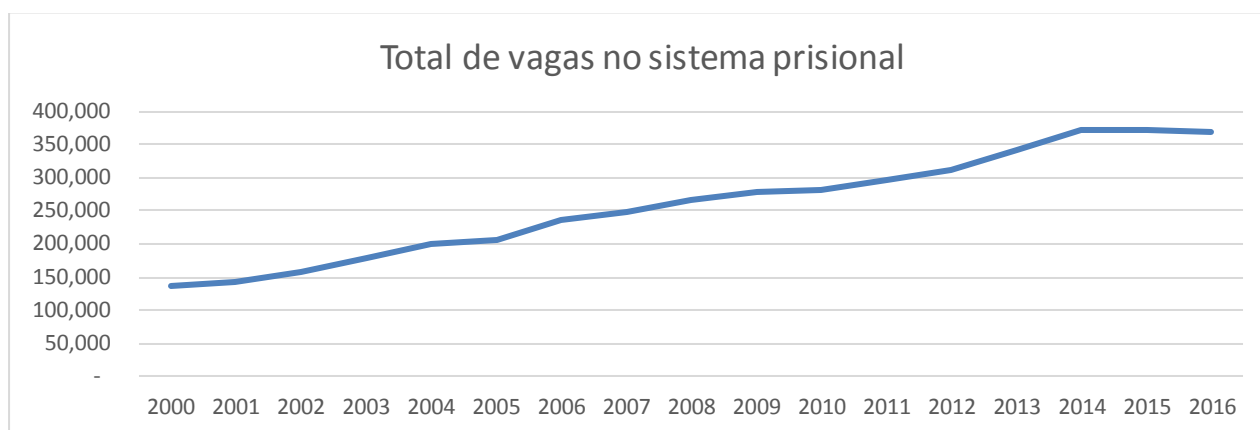
** Somatório de investimentos das doze UFs, dividido pelas despesas globais das doze UFs.

*** Considerado o mesmo percentual de investimentos encontrado nas doze UFs fiscalizadas.

105. Utilizando-se os dados das UFs fiscalizadas como parâmetro para chegar ao número nacional, estima-se que as 27 UFs investiram R\$ 495,3 milhões (3,11% das despesas globais no sistema) em 2017.

106. Os dados alertam para o número de UFs com gasto de pessoal elevado, fator que dificulta o incremento dos investimentos e, conseqüentemente, do quantitativo de vagas ofertadas pelo sistema ao longo dos anos, claramente estagnado entre 2014 e 2016, conforme atesta o gráfico seguinte:

Figura 7: Crescimento da capacidade do sistema prisional 2000-2016



Fonte: dados extraídos dos relatórios do Infopen 2000-2016 ([ref. 1](#))

3.3. Os repasses anuais obrigatórios do Funpen vem apresentando considerável redução de valor, iniciando com um patamar de R\$ 1,21 bilhão em 2016 e passando a R\$ 590,6 milhões em 2017 e R\$ 63,1 milhões em 2018, estimando-se que equivalerão a aproximadamente R\$ 20,19 milhões a partir de 2020.

107. O repasse anual obrigatório do Funpen às UF's é calculado a partir de três premissas (LC 79/1994, art. 3º-A, *caput* e §1º): a) dotação orçamentária do Funpen para o exercício; b) percentual a ser aplicado sobre a dotação orçamentária do Funpen (incisos I-IV do *caput*); e c) despesas de investimento e custeio do Depen a serem excluídas da base de cálculo (§1º do *caput*).

108. Conforme será detalhado na sequência, o repasse obrigatório de recursos do Funpen aos fundos penitenciários das UF's para o exercício de 2020 foi estimado em R\$ 20,19 milhões. Em um horizonte temporal de dezoito anos (2020-2037), totalizaria cerca de R\$ 363,42 milhões.

Estimativa da dotação orçamentária do Funpen de 2020

109. A LC 79/1994 define percentuais máximos da dotação orçamentária para os repasses obrigatórios do Funpen até 2019 (até 75% em 2017, até 45% em 2018 e até 25% em 2019).

110. A partir de 2020, o repasse passará a ser feito no percentual exato de 40% da dotação orçamentária do fundo (art. 3º-A, inciso IV), motivo pelo qual esse ano passou a ser utilizado nas estimativas desenvolvidas neste capítulo.

111. A dotação orçamentária do Funpen é composta, essencialmente, por receitas legalmente vinculadas ao fundo. Essas receitas estão relacionadas nos incisos II a IX do art. 2º da LC 79/1994.

112. Embora recursos ordinários do Tesouro Nacional possam integrar o orçamento do Funpen (LC 79/1994, art. 2º, I), no período 2000-2018, apenas R\$ 1,26 bilhão do orçamento do Funpen foi, em valores atualizados, proveniente da fonte 100 (7,63% das receitas orçamentárias no período, [ref. 3](#)).

113. A previsão da dotação orçamentária do Funpen de 2020 teve como base o orçamento constante da LOA 2019, equivalente a R\$ 353.428.815,00, o qual não contou com receitas oriundas da fonte 100 (recursos ordinários não vinculados).

Estimativa de despesas de custeio e de investimento do Depen em 2020

114. Com a conversão em lei da Medida Provisória 781/2017, a LC 79/1994, art. 3º-A, §1º, passou a dispor que os percentuais da dotação orçamentária do Funpen terão seus montantes aferidos após exclusão das despesas de custeio e investimento do Depen.

115. Para apurar o valor do repasse de 2018, o Depen considerou como base a dotação inicial do Funpen (R\$ 90.218.118,00), que, acrescida à suplementação por superávit financeiro, chegou ao valor final de R\$ 865.617.867,00.

116. Nos cálculos apresentados naquele exercício, o órgão excluiu as despesas próprias de custeio e de investimento, chegando a um valor da base de cálculo do repasse de R\$ 155.820.024,00.

117. Nessa lógica, o referido valor quantificado foi obtido após excluir, da dotação final do Funpen, o montante de empenho previsto pelo órgão até 31/12/2018 (R\$ 709.797.843,00), peça 66, conforme quadro seguinte:

Tabela 11: Dotações orçamentárias do Funpen utilizadas no cálculo do repasse obrigatório de 2018

Ação	Dotação final (após suplementação de superávits financeiros) (A)	Previsão de empenho até 31/12/2018 (B)	Saldo base (C = A - B)
155N- Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal	289.410.088	289.410.088	0
15F7- Construção da Escola Nacional de Serviços Penais / Sede do DEPEN	940.574	940.574	0
150F- Construção da Penitenciária Federal em Itajaí/SC	838.533	838.533	0
150G- Construção da Penitenciária Federal em Iranduba- AM	2.326.809	2.326.809	0
150H- Construção da Penitenciária Federal em Charqueadas- RS	1.000.000	1.000.000	0
150J- Construção da Penitenciária Federal em Santa Leopoldina/ES	2.163.402	2.163.402	0
2000- Administração da Unidade	39.100.000	39.100.000	0
20UG- Promoção da Cidadania, Alternativas Penais e Controle Social	157.150.000	157.150.000	0
20UH - Capacitação e Qualificação em Serviços Penais	17.987.233	17.987.233	0
20WS - Consolidação do Sistema Penitenciário Federal	157.563.594	157.563.594	0
216H- Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos	450.000	450.000	0
217T- Racionalização e Modernização do Sistema Penal	155.820.024	0	155.820.024
NEQ9- Construção da Penitenciária Federal em Montes Claros - MG	40.867.610	40.867.610	0
Total	865.617.867	709.797.843	155.820.024

Fonte: peça 67

118. A partir daí, considerando que o art. 3º da LC 79/1994 define que para o exercício de 2018 a União deveria repassar até 45% da dotação do Funpen, bem como que, em conformidade com o art. 3º, §7º, 90% desse total seriam distribuídos aos estados, o Depen apurou o valor final de repasse de R\$ 63.107.109,70, a ser partilhado entre os estados e o DF em 2018 (R\$155.820.024,00 x 45% x 90%).

119. Com base nesse raciocínio, ao final, os recursos para as transferências obrigatórias advieram integralmente da ação 217T.

120. No exercício de 2019, caso mantida a mesma sistemática de apuração, e não consideradas eventuais suplementações orçamentárias derivadas de utilização de superávit financeiro, a exclusão das ações orçamentárias de mesma natureza gerará os seguintes valores:

Tabela 12: Ações orçamentárias do Funpen relacionadas ao sistema penitenciário federal e ao Depen em 2019

Ação orçamentária – LOA 2019	Valor
LOA 2019 – Funpen (A)	353.428.815
Dotações orçamentárias da LOA 2019 de mesma natureza daquelas cujos valores integrais foram excluídos da base de cálculo de 2018 (Ações Orçamentárias 155N, 2000, 15F7, 15OF, 15OG, 15OH, 15OI, 15OJ, 15Q9, 20WS, 20UG, 20UH e 216H) (B)	303.581.656
Base de cálculo do repasse (C = A - B)	49.847.159
Montante do repasse (D = 45% x C)	22.431.221
Repasse aos estados e DF (E = 90% x D)	20.188.099

Fonte: dados extraídos do Siop ([ref. 3](#)), atualizados pelo IPCA (dez/2018).

121. Adotando-se como parâmetro, tendo por parâmetro o valor-base calculado pelo Depen em 2019 (R\$ 49.847.159,00), estima-se, para 2020, em R\$ 20.188.099,39 o valor a ser repassado as UFs a título de transferências obrigatórias. Assim, mantidos os níveis das dotações orçamentária do fundo no longo prazo, o valor estimado correspondente aos repasses obrigatórios do Funpen no período de 2020-2037 seria de R\$ 363.385.789,02.

122. O valor não contempla eventual suplementação do orçamento do Funpen em 2019, pois a medida depende do aval do Poder Legislativo. Além disso, contabilizando os repasses no longo prazo, não faria sentido considerar suplementações de superávits no cálculo, uma vez que decorrem da inexecução orçamentária do ano anterior, e não da destinação de novas receitas.

3.4. A diminuição dos repasses obrigatórios do Funpen já a partir da segunda transferência decorreu da diminuição das receitas de rendimentos financeiros antes proporcionada pelo expressivo volume de recursos acumulado do fundo, bem como da própria utilização desses mesmos superávits financeiros

123. A diminuição abrupta dos repasses fundo a fundo ocorre, principalmente, em razão da redução dos rendimentos derivados de aplicações financeiras, uma vez que, a partir da introdução das transferências obrigatórias, os superávits financeiros verificados em exercícios anteriores passaram a ser utilizados, diminuindo assim, o saldo acumulado do Funpen e, conseqüentemente, os rendimentos financeiros sobre ele incidente. Os rendimentos de depósitos bancários contabilizaram, em valores atualizados, R\$ 364,5 milhões em 2016 e caíram para R\$ 185,8 milhões em 2017. Em 2018, chegou a R\$ 102,0 milhões.

124. A representatividade dos valores repassados em 2016 e, em certo grau, em 2017, decorreram também da utilização desses mesmos superávits financeiros.

125. O emprego de superávits financeiros de exercícios anteriores se dá por meio de projeto de lei que suplementa a dotação orçamentária do fundo, indicando como fonte o saldo positivo entre o montante de recursos arrecadados e o montante das despesas do fundo dos exercícios anteriores.

126. Além das duas causas mencionadas, restritas aos exercícios recentes, há outros fatores, ocorridos em momentos mais longínquos, que, caso não verificados, hoje proporcionariam maior volume de repasses obrigatórios, uma vez que trouxeram impacto sobre a arrecadação do Funpen: a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e a Emenda Constitucional 45/2004.

127. A DRU é um instrumento utilizado pelo Governo Federal para aumentar a flexibilidade na utilização dos recursos e é estabelecida por meio de emendas constitucionais.

128. Como as receitas do Funpen são fortemente dependentes de concursos de prognósticos, que são contribuições sociais e que, portanto, são afetadas pela desvinculação constitucional, o Funpen vem

sofrendo perda de arrecadação considerável ao longo do tempo, atingindo o valor atualizado de R\$ 1,5 bilhão no período compreendido entre 2000 e 2018, conforme informações da STN ([ref. 6](#)).

129. Já a Emenda Constitucional 45/2004, a chamada emenda da reforma do Poder Judiciário, estabeleceu que “as custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça” (CF/88, art. 98, §2º).

130. Até a promulgação da aludida emenda, o art. 2º, VII (revogado), da LC 79/1994 dispunha que 50% do montante total das custas judiciais recolhidas em favor da União deveriam ser revertidas ao Funpen.

131. A perda de receitas do Funpen com a promulgação da EC 45/2004 equivaleu a R\$ 209,17 milhões ao ano em valores atualizados ([ref. 7](#)). A referida emenda fez com que R\$ 2,93 bilhões a menos fossem destinados ao Funpen no período 2005-2018.

132. Além disso, por se tratar de emenda constitucional, a EC 45/2004 vinculou também regras financeiras para estados e DF, produzindo possível impacto na arrecadação de fundos penitenciários, caso os entes dispusessem de modo similar ao Funpen com relação às custas judiciais estaduais.

4. Há atraso no cronograma de 68,1% das contratações previstas para as UFs fiscalizadas (não inclui obras).

133. Verificou-se que, de um total de 408 contratações previstas para as doze UFs fiscalizadas (não inclui obras), apenas 130 foram concluídas até setembro de 2018. Desse quantitativo, com contratações sequer tiveram processos administrativos instaurados.

134. O prazo inicialmente convencionado para execução dos recursos repassados em 2017 era 31/12/2018 e os de 2016 haviam sido prorrogados para a mesma data. Houve, no entanto, uma segunda prorrogação, passando ambos os prazos para 31/12/2019.

Tabela 13: Estágio das contratações com recursos repassados do Funpen (exceto obras) em 2016 e 2017. (posição de setembro/2018)

UF	Contratações previstas	Não iniciadas	Em andamento	Concluídas
BA	59	14	43	2
CE	51	34	15	2
DF	9	0	8	1
GO	37	0	28	9
MG	42	0	8	34
MS	41	23	15	3
PA	39	14	6	19
PE	25	5	18	2
PI	35	2	12	21
PR	20	4	14	2
RS	31	3	11	17
SC	19	1	7	11
Total	408	100	178	130

Fonte: informações obtidas nos trabalhos de campo pelas Secex Regionais ([ref. 16](#)) e consolidação da equipe da SecexDefesa

135. Em termos financeiros, até setembro de 2018, as UFs executaram 49,4% do total repassado em 2016 e 11,9% do repasse de 2017. Considerando o total dos recursos transferidos para custeio e investimento (exceto obras), a execução era de 31,9%. Observou-se que oito das doze UFs fiscalizadas ainda não haviam iniciado a execução dos recursos transferidos no repasse de 2017.

136. Além de atrasos na entrega de resultados ao público-alvo local, a legislação determina (art. 3º-A, §4º, da LC 79/1994) 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. Ato do ministro poderá dispor sobre a prorrogação do prazo em questão (art. 3º-A, §4º, da LC 79/1994).

137. A dilação de prazos, contudo, apesar de legalmente admissível, acarreta sobreposição entre vigências de recursos transferidos em anos distintos, o que tende a prejudicar a operacionalização dos repasses, à vista, principalmente, da insuficiência de capacidade operacional das UFs para conduzir múltiplos processos e das dificuldades relacionadas aos trâmites administrativos entre as UFs e o Governo Federal.

138. A seguir, trata-se das dificuldades que causaram atrasos nas contratações das UFs que não tenham por objeto a contratação de obras ou serviços de engenharia (entraves administrativos e insuficiência da capacidade operacional). Embora os aspectos apontados possam também impactar, em alguma medida, as contratações de obras, nestas identificaram-se outros aspectos preponderantes, que são abordados no capítulo 5. Assim, os dois gêneros de contratações são tratados separadamente neste relatório.

4.1. Entraves administrativos durante a vigência dos repasses

139. Nos trabalhos de campo, durante a investigação das causas dos atrasos verificados no cronograma de execução dos recursos do Funpen transferidos na modalidade obrigatória, oito das doze UFs fiscalizadas atribuíram responsabilidades ao Depen, tendo havido queixas especialmente em relação à lentidão dos exames processuais a cargo do órgão federal repassador.

140. Além das causas imputadas ao Depen, houve também relato de dificuldades administrativas das próprias UFs, como aquelas relativas ao planejamento e à concretização das contratações (onze de doze UFs fiscalizadas); a entraves relacionados à Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC) nos casos de aquisição de produtos sob controle do Exército Brasileiro (cinco de doze UFs); a problemas relativos a empresas contratadas; e a fatores diversos.

141. A tabela seguinte dá dimensão dos principais agentes motivadores dos obstáculos administrativos que redundam em atrasos no cronograma de execução de recursos do Funpen:

Tabela 14: Agentes responsáveis por atrasos nos cronogramas de aplicação dos recursos segundo a impressão dos gestores locais

UF	Agentes causadores dos atrasos nos cronogramas das contratações sob a ótica das UFs				
	UFs	Depen	DFPC*	Empresas contratadas	Outros
BA	Sim	Não	Sim	Não	Não
CE	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
DF	Sim	Não	Não	Sim	Sim
GO	Sim	Não	Sim	Não	Não
MG	Não	Sim	Não	Não	Sim
MS	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
PA	Sim	Sim	Não	Não	Não
PE	Sim	Sim	Não	Não	Não
PI	Sim	Sim	Não	Não	Não
PR	Sim	Sim	Não	Não	Sim
RS	Sim	Não	Sim	Não	Não
SC	Sim	Sim	Não	Não	Sim
Total	11	8	5	3	4

Fonte: dados obtidos nos trabalhos de campo pelas Secex Regionais ([ref. 17](#)) e consolidação da equipe da SecexDefesa.

* Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC) é o órgão de apoio técnico normativo do Comando Logístico do Exército incumbido de fiscalizar, em todo o Brasil, a aquisição de armamentos, explosivos e outros materiais controlados por lei pelo Exército Brasileiro.

142. No caso, principalmente, das contratações que não tenham por objeto obras, após a realização dos repasses financeiros, a atuação do Depen restringe-se, em regra, à análise de pedidos de alteração dos planos de aplicação.

143. Conforme relatado pelos próprios gestores locais, essa sistemática, de fato simplificada, não deveria, a princípio, apresentar embaraços significativos entre os governos locais e o governo federal durante o período de execução dos recursos.

144. No entanto, verifica-se número expressivo de pedidos dessa natureza por parte das UFs, o que acarreta numerosos reexames do documento por parte do corpo técnico do Depen. Mais que isso, a alta frequência das solicitações demonstra falha na concepção dos planos iniciais por parte das UFs.

145. Apenas nas doze UFs fiscalizadas, houve, até setembro de 2018, quarenta pedidos relativos às transferências de 2016 e dezesseis referentes às de 2017. Em média, foram 2,3 requerimentos por UF por ano.

146. As reanálises e reestudos desencadeados pelos pleitos em questão geram impacto sobre as atividades do Depen, bem como prejudica o andamento dos processos administrativos nas UFs, que ficam no aguardo do parecer do Depen.

147. Consultado sobre a questão, o Depen informou que, com objetivo de reduzir o tempo para dar uma resposta à UF solicitante, estabeleceu, internamente, prazo de quinze dias para suas unidades manifestarem-se sobre os planos de aplicação ou pedidos de alteração encaminhados pelas UFs ([ref. 18](#)).

148. Não há, no entanto, segundo apurado, estipulação de prazo e de hipóteses plausíveis para solicitação, por parte das UFs, de alterações dos planos de aplicação submetidos ao Depen. Inexiste, ademais, padronização dos planos de aplicação, de modo a lhes definir os conteúdos e a forma, bem como especificação do rol de documentos e procedimentos acessórios exigidos.

149. Perguntado sobre a definição de eventual prazo-limite para alteração de planos, o Depen informou que ainda não o havia estabelecido, mas que estudava fixá-lo em sessenta dias após a data do repasse ([ref. 18](#)).

150. A delimitação de prazos, além de otimizar o tempo de análise (tendo em vista que os pedidos de todas as UFs seriam realizados na mesma janela temporal), balizará o nível de retrabalho do órgão federal e imporá um limite às UFs, que, conhecedora dos marcos estabelecidos, procurariam aperfeiçoar e talvez mesmo antecipar o processo de planejamento com o propósito de apresentar um plano de aplicação sólido, evitando, assim, o envio de minuta de plano a fim tão somente de cumprir uma condicionante legal, de não perder prazo.

151. Portanto, é necessário que o Depen explicita em normativos os prazos para alteração dos planos de aplicação, salvo casos de comprovada excepcionalidade ou de emergência, com objetivo de reduzir o número de pedidos e de fomentar maior rigor na elaboração do plano inicial.

152. Além desses benefícios, o controle que passará a ser exercido pelo Depen a partir dessa medida é também essencial para prevenir alterações visando à mera troca do objeto originalmente previsto para outros de menor complexidade, que não necessariamente refletem as prioridades da UF, a fim de tão somente ajustar-se ao prazo para execução dos recursos.

153. Dessa forma, propõe-se recomendar ao Depen que estabeleça prazo-limite, bem como as possíveis hipóteses, de alteração de planos de aplicação, com ressalvas às situações de comprovada excepcionalidade ou de emergência, com objetivo de reduzir o número de pedidos dessa natureza por parte das UFs e, ainda, fomentar maior rigor na elaboração do plano inicial.

154. Ainda sobre os planos de aplicação, deve-se relatar que, em algumas UFs, em razão da urgência da utilização dos recursos, aliada a lacunas normativas relacionadas aos repasses fundo a fundo, houve questionamentos equivocados a respeito da necessidade de o Depen aprová-los ([ref. 19](#)).

155. Sobre o ponto, vale registrar que a apresentação de plano de aplicação, por ser uma condicionante ao repasse, constitui compromisso prévio prestado pela Unidade Federativa perante a União e, por isso, requer o prévio aval da União.

156. Na ocasião, a União desempenhará o poder-dever de averiguar se o plano apresentado é compatível com a lei, sob pena de realizar repasses para finalidades irregulares.

157. Ressalta-se que, independentemente se sob gestão da União ou das UF's, os recursos do Funpen jamais perdem sua relação com as disposições da LC 79/1994, por serem de finalidade vinculada. Nesse sentido, o parágrafo único do art. 8º LRF dispõe que: "os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso".

158. Assim, os repasses obrigatórios do Funpen são vinculados às finalidades gerais previstas nos arts. 3º e 3º-A, § 2º, da LC 79/1994, bem como a finalidades específicas a serem fixadas em planos prévios aos repasses dos recursos, conforme art. 3º-A, § 3º, III, da mesma lei complementar.

159. Contudo, não se deve confundir a aprovação do plano com o exame do mérito do plano submetido pela UF. De fato, a Lei 13.500/2017 conferiu autonomia às UF's para elaborá-lo, de modo que a União só poderá agir para adequá-lo aos instrumentos legais a que as UF's estiverem vinculadas.

160. Ademais, embora sejam indesejáveis os trâmites com o Governo Federal durante a fase de execução dos recursos pelas UF's, o crivo do Depen a respeito de alterações nos planos de aplicação, igualmente, não se faz dispensável.

161. Vale registrar que alteração de planos de aplicação não encontra previsão expressa na LC 79/1994. O art. 3º-A da referida lei apenas prevê que sejam apresentados como requisito do repasse:

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

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

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

§5º Ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública poderá dispor sobre a prorrogação do prazo a que se refere o § 4º deste artigo.

162. A leitura inicial dos dispositivos leva ao questionamento se, inclusive, seria regular a alteração dos planos de aplicação já durante a vigência dos repasses.

163. Isto é, a LC 79/1994 dispõe que, não sendo possível a execução dos recursos, haverá devolução do saldo remanescente ao Funpen com o fim do prazo, a menos que haja prorrogação por parte do Ministro de Estado.

164. Entretanto, à luz do princípio do formalismo moderado, deve-se acolher a possibilidade de alterações dos planos durante a vigência do repasse, desde que observados prazos razoáveis, bem como situações de emergência, de calamidade ou de fatos supervenientes que impactem a gestão dos recursos.

165. Permite-se também, por evidente, alterações de planos de caráter formal ou eminentemente acessórias ao objeto pretendido, por não ensejarem novo exame de conformidade.

166. De todo modo, cumpre dizer que tanto o plano de aplicação original, de que trata o art. 3º-A, §3º, III, quanto suas alterações dependem de aval da União, o que impede que sejam modificados unilateralmente. Se assim não fosse, o plano de aplicação inicial não teria efeito prático algum, vez que a UF poderia alterá-lo ao seu arbítrio, impossibilitando, inclusive, a prestação de contas prevista na mesma lei complementar.

167. Do exposto, propõe-se dar ciência ao Depen e aos demais interessados de que os repasses obrigatórios de que trata o art. 3º-A da LC 79/1994 condicionam-se à prévia aprovação, por parte da União, dos planos previstos no §3º, inciso III, do mesmo artigo, bem como de suas subseqüentes

alterações, em razão do poder-dever de a Administração validá-los em face da vinculação legal dos recursos do Funpen a finalidades específicas, nos termos do art. 3º da LC 79/1994 e do art. 8º, parágrafo único, da LC 101/2000 (LRF).

4.2. Insuficiência de capacidade operacional dos departamentos penitenciários locais para conduzir as contratações previstas

168. Conforme mostrado na tabela abaixo, em cinco das doze UFs fiscalizadas, verificou-se que, em média, há mais de cinco contratações por servidor nas áreas-meio dos departamentos penitenciários locais:

Tabela 15: Número de servidores lotados nas áreas-meio dos departamentos penitenciários locais e número de contratações (não inclui obras)

UF	Quantidade de servidores (A)	Contratações com recursos do Funpen (B)	Contratações com recursos do Funpen e com recursos próprios (C)	Contratações/Servidores (C/A)
BA	5	59	59	11,80
CE	6	51	51	8,50
DF	24	9	225	9,38
GO	10	37	43	4,30
MG	18	42	42	2,33
MS	Não informado	41	41	-
PA	5	39	39	7,80
PE	14	25	25	1,79
PI	8	35	35	4,38
PR	1	20	20	20,00
RS	14	31	31	2,21
SC	7	19	19	2,71
Total	112	408	630	5,63

Fonte: informações obtidas nos trabalhos de campo pelas Secex Regionais ([ref. 20](#)) e consolidação da equipe da SecexDefesa.

169. A instituição dos repasses fundo a fundo causou incremento significativo e repentino no volume de recursos geridos pelas UFs. Motivou também aumento do trabalho realizado pelas áreas-meio dos departamentos penitenciários locais, quadro que fica visível quando se confrontam o número de contratações previstas com recursos do Funpen e o quantitativo total de contratos conduzidos pelas UFs.

170. Diante desse quadro, é esperado que, passado o período normal de adaptação, os entes federados preocupem-se com a adequação e recuperação da capacidade operacional, sobretudo quando se considera que, além das atividades ordinárias e também crescentes dos estados/DF, a institucionalização dos repasses obrigatórios, ainda que em menor grau do que aquele verificado nos primeiros repasses, exigirá permanente reforço da quantidade de trabalho realizado por unidade de tempo.

171. Verifica-se, assim, pelos números expostos na tabela 16, desequilíbrio entre o volume de trabalho (quantidade de contratos) e o número de servidores, quadro adverso e sem perspectiva de solução por meio de novas admissões no serviço público em face do severo quadro de restrições orçamentárias, situação que reclama o aumento da eficiência estatal (art. 37 da CF/1988). Ou seja: é preciso fazer mais com menos; é preciso aprimorar o rendimento funcional, aumentar a produtividade.

172. Ser eficiente, ou ser mais eficiente, no entanto, quase invariavelmente encontra obstáculos. Entre os possíveis entraves ao aumento da eficiência, podem ser citados: baixo estímulo à contínua qualificação de servidores, precária estrutura física, excesso de formalismos, alocação não racional da

força de trabalho e, sobretudo, falta de vinculação de avaliação de desempenho individual dos servidores às metas institucionais e à melhoria dos serviços prestados à sociedade

173. A avaliação de desempenho, em especial, funcionaria como um mecanismo inibidor de condutas ineficientes e teria a qualidade de retirar dos quadros da Administração todo e qualquer agente que não produz o resultado esperado.

174. Além do cumprimento das metas de desempenho individual, poderão ser avaliados os seguintes fatores: produtividade no trabalho, com base em parâmetros previamente estabelecidos de qualidade e produtividade; conhecimento de métodos e técnicas necessários para o desenvolvimento das atividades referentes ao cargo na unidade de exercício; trabalho em equipe; comprometimento com o trabalho; cumprimento de normas de procedimentos e de conduta no desempenho das atribuições do cargo; qualidade técnica do trabalho, capacidade de autodesenvolvimento, capacidade de iniciativa, relacionamento interpessoal e flexibilidade a mudanças.

175. O tema, no entanto, não se insere na órbita da competência do Tribunal de Contas da União, cabendo-lhe aos tribunais de contas dos estados e do DF. Todavia, considerando que o estado federativo tem por objetivo a formação da vontade nacional, deve a Corte Federal, a quem compete fiscalizar o ente central, capitanear o processo de iniciação, efetivação ou aprimoramento da avaliação de desempenho nas UFs.

176. Como resultado, e tendo em vista especialmente a urgência da questão, seguindo a linha iniciada no item 9.3.4 do Acórdão 972/2018-TCU-Plenário, será proposto dar ciência aos Tribunais de Contas dos respectivos estados e DF sobre a importância de, no curso das ações de controle externo, induzirem/estimulem a maior eficiência estatal a partir da vinculação da avaliação de desempenho individual dos servidores às metas institucionais e ao aprimoramento dos serviços prestados à sociedade, de forma a melhor gerir recursos públicos próprios e federais.

177. O benefício esperado para a proposta é aumentar a eficiência estatal e, em consequência, agilizar o processo de execução de recursos públicos nos estados e no DF, inclusive os de origem federal.

5. O ritmo de criação de vagas no sistema penitenciário está aquém das metas estabelecidas, vez que, decorridos 21 meses desde o primeiro repasse obrigatório (dez/2016 a set/2018), apenas 6,7% das vagas previstas foram criadas e somente 5,3% dos recursos executados.

178. Em relação às doze UFs fiscalizadas, em setembro de 2018, ou seja, 21 meses após o repasse de 2016, apenas 996 das 14.893 vagas previstas com os recursos daquele exercício foram entregues (6,7%).

179. A tabela abaixo traz dados acerca das vagas prisionais previstas, entregues, em construção e a serem entregues até 31/12/2019, concernentes ao repasse de 2016:

Tabela 16: Vagas previstas, entregues, em construção e a serem entregues pelas UFs fiscalizadas, referentes aos recursos repassados em dezembro de 2016 (posição de setembro/2018)

UF	Previstas (A)	Entregues (B)	Em construção (conclusão provável até 31/12/2019) (C)	Vagas disponíveis até 31/12/2019 (B+C)
BA	1.122	0	0	0
CE	2.068	0	168	168 (15,1%)
DF	600	0	0	0
GO	538	0	388	388 (72,1%)
MG	2.754	0	0	0
MS	1.461	0	0	0
PA	972	0	306	306 (31,5%)
PE	2.964	996	996	1.992 (101,2%)
PI	598	0	0	0
PR	548	0	0	0
RS	904	0	0	0

SC	364	0	0	0
Total	14.893	996 (6,7%)	1.858	2.854 (19,2%)

Fonte: informações obtidas nos trabalhos de campo pelas Secex Regionais ([ref. 21](#)) e consolidação da equipe da SecexDefesa.

180. Com relação à execução financeira, houve repasse de R\$ 383,3 milhões para criação de vagas em 26/12/2016 às doze UF's fiscalizadas. Desse valor, foram executados R\$ 27,6 milhões (7,2% do total repassado em 2016) até setembro/2018.

181. Em 2017, o repasse às doze UF's para criação de vagas foi de R\$ 133,9 milhões. Não houve, contudo, execução desses recursos até setembro de 2018.

Tabela 17: Valores do Funpen transferidos na modalidade obrigatória para geração de vagas e executados pelas UF's fiscalizadas (posição de setembro/2018)

UF	Repasse 2016 (R\$)	Repasse 2017 (R\$)	Total repassado (R\$)	Executado (R\$)
BA	31.944.444	15.686.000	47.630.444	0
CE	31.944.444	13.470.830	45.415.274	0
DF	31.944.444	7.000.000	38.944.444	0
GO	31.944.444	10.980.802	42.925.246	14.743.099
MG	31.944.444	10.336.739	42.281.183	0
MS	31.944.444	12.918.326	44.862.770	0
PA	31.944.444	7.100.000	39.044.444	432.167
PE	31.944.444	17.724.684	49.669.128	12.446.851
PI	31.944.444	4.997.556	36.942.000	0
PR	31.944.444	17.027.272	48.971.716	0
RS	31.944.444	11.971.201	43.915.645	0
SC	31.944.444	4.659.572	36.604.016	0
Total	383.333.328	133.872.982	517.206.310	27.622.117 (7,20%)

Fonte: valores repassados do Funpen conforme [refs. 22 e 23](#) e valores executados obtidos nos trabalhos de campo ([ref. 24](#)).

182. Sob o prisma dos quantitativos de vagas com previsão de entrega no prazo acordado (tabela 16) e dos valores executados pelas UF's (Tabela 17), os resultados alcançados com as transferências obrigatórias do Funpen, transcorridos dois anos desde a introdução dessa modalidade de repasse, apontam que as medidas adotadas pelo Governo Federal não estão sendo efetivas para estabelecer meio ágil para ampliação do número de vagas no sistema prisional nacional.

183. Mesmo com o maior envolvimento do Governo Federal no setor, a criação de vagas provável até 31/12/2019 é de 2.854 nas UF's fiscalizadas. O quantitativo é insuficiente para fazer frente sequer ao possível incremento da população prisional no período de 2016 a 2018.

184. Nesse período, segundo o relatório "Sistema Prisional em Números" do CNMP (disponível em <http://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>), a população prisional teria sido ampliada em 7.377 presos nas UF's fiscalizadas.

185. Além da dissonância entre a taxa de crescimento da população prisional e o número de vagas cuja construção já está autorizada (recursos reservados), o histórico do tempo de conclusão de obras envolvendo presídios no Brasil não é animador, como demonstra o Pnasp e também a própria política atual fundo a fundo (vide Tabela 16).

186. A não execução dos recursos, demonstrado na Tabela 17, levaria os estados/DF a incidirem no art. 3º-A, §4º, da LC 79/1994, pelo qual a não utilização dos recursos, nos prazos definidos em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, obrigaria o ente federativo à devolução do saldo remanescente ao Funpen devidamente atualizado.

187. Todavia, conforme apresentado na tabela abaixo, tendo em vista que as metas iniciais não foram cumpridas pelos estados e DF, já houve, por parte do MJSP, prorrogação de prazo. Com os

resultados alcançados aquém do previsto para criação de vagas, a situação caminha para uma nova prorrogação ou para a devolução dos recursos repassados (art. 3º-A, §§4º e 5º da LC 79/1994).

Tabela 18: Prazos iniciais e prorrogados para utilização dos recursos transferidos do Funpen na modalidade fundo a fundo

Ano do repasse	Prazo inicial	Prorrogações
2016	31/12/2017 (Portaria MJ 1.414, de 26/12/2016)	31/12/2018 (Portaria MJSP 1.171, de 14/12/2017); 31/12/2019 (Portaria MSP 222, de 29/11/2018)
2017	31/12/2019 para obras e 31/12/2018 para os demais objetos (Portaria MJSP 1.221, de 21/12/2017)	31/12/2019, para ambos os casos (Portaria MSP 222, de 29/11/2018)
2018	31/12/2019 (Portaria MSP 225, de 10/12/2018)	A Portaria MSP 225/2018 autorizou a prorrogação até 31/12/2020 mediante parecer favorável do Depen

Fonte: Portaria MJ 1.414/2016, Portarias MJSP 1.171/2017 e 1.221/2017 e Portarias MSP 222/2018 e 225/2018

188. O atraso verificado compromete não apenas a eficácia da política pública, já que as vagas acordadas não serão entregues no prazo inicialmente convencionado, como também, a efetividade, vez que a ação governamental se torna inapta para combater o déficit de vagas carcerário em curto ou médio prazos, que seguirá em trajetória ascendente em razão do descompasso entre o crescimento do número de presidiários e ritmo de criação de vagas.

189. Com intuito de compreender as razões dos baixos resultados da política de criação de vagas, buscaram-se, nos trabalhos de campo, investigar essas causas, tendo-se identificado três fatores preponderantes: a) carência de estudos preliminares de viabilidade e de planos diretores penitenciários por parte das UFs; b) insuficiência de capacidade operacional das UFs; c) insuficiência de quadro técnico do Depen; e d) e inadequação dos controles prévios do Depen.

5.1. Inexistem estudos de viabilidade e planos de expansão de médio ou longo prazos para o sistema penitenciário em muitas UFs fiscalizadas

190. A realização de obras e serviços de engenharia é um evento que depende de uma série de etapas, que se iniciam muito antes da licitação propriamente dita e se constituem em passos fundamentais para a garantia de sucesso do empreendimento. O cumprimento ordenado dessas etapas leva à obtenção de um conjunto de informações precisas que refletirão em menor risco de prejuízos à Administração.

191. Duas dessas etapas são os planos de necessidade e o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA), cujos resultados deverão ser reunidos em relatório específico.

192. Antes de iniciar o empreendimento, o órgão deve levantar suas principais necessidades, definindo o universo de ações e empreendimentos que deverão ser relacionados para estudos de viabilidade. Esse é o programa de necessidades.

193. Os estudos de viabilidade, por sua vez, objetivam eleger o empreendimento que melhor responda às necessidades, sob os aspectos técnico, ambiental e socioeconômico. No aspecto técnico, devem ser avaliadas as alternativas para a implantação do projeto. A avaliação ambiental envolve o exame preliminar do impacto ambiental do empreendimento, de forma a promover a perfeita adequação da obra com o meio ambiente. A análise socioeconômica, por sua vez, inclui o exame das melhorias e possíveis malefícios advindos da implantação da obra

194. Verificou-se que, dos quarenta projetos básicos elaborados pelas doze UFs fiscalizadas ([ref. 25](#)), apenas treze (32,5%) foram precedidos da elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA).

195. Esses projetos básicos referem-se a quarenta obras de um total de 55 previstas no âmbito dos repasses do Funpen às doze UFs fiscalizadas.

196. Constatou-se também que parcela das UF's não elaborou estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental previamente à preparação dos projetos básicos, bem como não dispõe de plano de médio ou longo prazo para o sistema penitenciário (plano de expansão ou plano diretor do sistema penitenciário), de modo a definir diretrizes para escolha e priorização de projetos de unidades prisionais.

197. Os dados obtidos, mais detalhados nos subcapítulos seguintes, estão apresentados na tabela abaixo:

Tabela 22: Projetos de obras previstos, projetos já elaborados pelas UF's fiscalizadas, EVTEA elaborados e UF's que possuem plano de expansão do sistema prisional

Tabela 19: Projetos previstos, já prontos, EVTEA elaborados e UF's que possuem plano de expansão do sistema prisional

UF	Projetos previstos	Projetos elaborados	EVTEA	Plano de expansão
Total	55	40	13	5

Fonte: informações obtidas nos trabalhos de campo pelas Secex Regionais ([ref. 25](#)) e consolidadas pela equipe da SecexDefesa.

Ausência de estudos de viabilidade

198. A exigência de EVTEA decorre da própria Lei Geral de Licitações e Contratos, que rege toda a Administração Pública, que, em seu art. 6º, inciso IX, estabelece que o projeto básico deve basear-se em estudos técnicos preliminares. Imposição semelhante também se estabelece nas contratações realizadas sob a égide do Regime Diferenciado de Contratações, no art. 2º, inciso IV, da Lei 12.462/2011.

199. No mesmo passo, a jurisprudência desta Corte, em múltiplas ocasiões, reiterou a indispensabilidade de tais estudos nas contratações de obras públicas, a exemplo dos Acórdãos 1.237/2007, 1.568/2008, 2.582/2010 e 2.835/2015, todos do Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, do então Ministro Marcos Vinícios Vilaça, do Ministro Benjamin Zymler e do Ministro-Substituto André de Carvalho, respectivamente.

200. Com efeito, o EVTEA é peça fundamental na fase interna do procedimento licitatório, devendo ser iniciado pela identificação da necessidade a ser satisfeita. A partir dessa identificação, analisam-se as alternativas e seleciona-se a opção que melhor atenda ao interesse público, ponderando custos e características intrínsecas ao objeto alvo da contratação.

201. Vale dizer que a ausência de previsão expressa da necessidade de apresentação de estudos prévios de viabilidade no art. 3º-A da LC 79/1994 não importa na desnecessidade de realizá-los.

202. Inclusive, em julgado correlato acerca de deficiência de estudos de viabilidade em obra a ser executada com recursos de repasses obrigatórios do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o TCU manifestou-se no sentido de se exigir a apresentação de estudos de viabilidade prévios à assinatura dos termos de compromisso, como se verifica no enunciado abaixo, extraído do Boletim de Jurisprudência TCU 199/2017, decorrente do Acórdão 2.537/2017-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, sessão de 14/11/2017:

A obrigatoriedade na transferência de recursos para a execução de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a ausência de regulamentação no âmbito do órgão repassador não eliminam a necessidade de a unidade da Federação proponente apresentar estudos de viabilidade técnica-econômica-ambiental do empreendimento (EVTEA), previamente à assinatura do termo de compromisso (destaque acrescido). Além disso, é pacífico que a transferência obrigatória dos recursos não retira dos órgãos fiscalizadores a competência por fiscalizar a aplicação dos recursos e, conseqüente, a observância da legislação.

203. É oportuno ressaltar que, no curso dos trabalhos de campo, verificaram-se efeitos negativos concretos advindos da não realização de estudos de viabilidade. Na obra de penitenciária no município de Planaltina-GO, houve problemas relacionados à topografia do terreno selecionado e aos sistemas de esgoto, abastecimento de água e energia elétrica que somente foram constatados após o início das obras.

O incidente ensejou a celebração de termo aditivo, que gerou aumento de 19,78% do valor inicialmente contratado, além de atraso na conclusão da obra.

204. Desse modo, tendo em vista que o art. 3º-A, §3º, inciso III, da LC 79/1994, que autoriza que o titular do ministério repassador, por ato próprio, institua critérios e condições para as transferências de recursos aos entes federativos, propõe-se determinar ao MJSP que, nos casos de repasse de recursos vinculados à finalidade prevista no art. 3º, inciso I, da LC 79/1994, passe a exigir a apresentação dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental conjuntamente com a apresentação dos planos de aplicação.

205. Além dessa medida, tendo ainda em vista o grande número de projetos que tramitam no Depen, a consequente dificuldade de analisar tempestivamente os projetos e a atribuição do Depen de assistir tecnicamente as UFs (LEP, art. 72, incisos III e IV), é oportuno recomendar ao órgão que estabeleça procedimentos padronizados para elaboração do EVTEA, com o intuito de simplificar o processo para as UFs e para a análise posterior do Depen.

206. As propostas realizadas visam a dar cumprimento às exigências impostas pela legislação e à jurisprudência desta Corte de Contas, bem como a dirimir riscos das contratações.

Ausência de programas de necessidades e planos de expansão do sistema penitenciário

207. A etapa de identificação da necessidade a ser satisfeita, anterior à elaboração dos estudos técnicos para as contratações, consiste em um diagnóstico amplo das deficiências do sistema penitenciário gerido pela UF e na priorização de ações para mitigá-las ou eliminá-las.

208. Nessa fase, é necessário que a Administração estabeleça as características básicas de cada empreendimento, entre eles, o fim a que se destina e os futuros usuários de acordo com o mapa de demanda (necessidades da UF), a fim de preparar planos de expansão da capacidade do sistema.

209. Apesar da importância atrelada à elaboração desse documento, verificaram-se que apenas cinco das doze UFs fiscalizadas contam com estudos e planos dessa natureza.

210. Nesse conjunto, destacou-se o estado de Goiás, que preparou, certamente a partir de um programa de necessidades, plano de expansão do sistema penitenciário local por meio da Lei Estadual 19.962/2018, que especifica os nomes das unidades prisionais que planejam sejam construídas, a fase das obras em andamento, a jurisdição e a capacidade/vagas criadas.

211. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), por intermédio da Resolução 9/2011, que versa sobre diretrizes básicas para arquitetura penal, traz algumas normas para a apresentação de projetos de construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais e para a celebração de convênios com a União. Entre elas, há a seguinte (item 3.2.):

A viabilidade da proposição deve ser caracterizada de modo a permitir a aferição de que a decisão sobre o investimento a ser realizado está fundamentada em razões objetivamente inscritas nas metas institucionais da gestão local, tanto em relação ao tipo/regime, à categoria e segurança do estabelecimento, quanto em relação à sua localização.

A experiência após a edição da Lei de Execução Penal revela um marcante distanciamento entre as pretensões normativas e a realidade social. Da proposta original de se instituir um sistema coerente, fundado na perspectiva harmônica do apenado à vida em sociedade, e concebido em termos da intervenção tecnicamente planejada do Estado, a partir de um corpo funcional multidisciplinar, o que se observou foi o advento de posições improvisadas, que seguramente corroboraram para que a questão prisional fosse se tornando um dos assuntos menos bem resolvidos de toda a esfera institucional do Brasil.

Nesse contexto, a tarefa de elaboração do Memorial Justificativo da solicitação deve ser compreendida antes de tudo como a oportunidade de traduzir um movimento de reflexão e de planejamento da administração local, impulsionada pela perspectiva da boa prestação dos serviços penais.

A aplicação desse viés de planejamento na política local de geração de vagas, ademais, acompanha as mais modernas orientações de gestão de políticas públicas. Na medida em que envolve a necessidade da fixação de metas e da instituição de mecanismos de monitoramento e de avaliação de resultados, fica sugerido um contínuo repensar dos caminhos e sentidos que vêm sendo decalcados na execução da política penitenciária e na realização dos objetivos programáticos da Lei de Execução Penal.

Reconhece-se que, em alguns casos, é extremamente difícil apresentar referências objetivas sobre esse tipo de empreendimento. Todavia, algumas das Unidades da Federação já demonstram estar desenvolvendo tal competência, havendo estabelecido inclusive seus planos diretores para a expansão e a organização do sistema penitenciário.

212. À vista do exposto na resolução em referência, tem-se que o embasamento desses projetos de engenharia em plano estadual ou distrital de expansão do sistema penitenciário consiste em uma boa prática, que já é adotado, pelo menos de modo parcial, em algumas das UF's fiscalizadas.

213. Além de possibilitar a escolha técnica das unidades prisionais a serem concretizadas, a elaboração do plano de expansão do sistema penitenciário a partir de prévio programa de necessidades é um instrumento que possibilitaria planejamento orçamentário-financeiro do setor como um todo, especialmente relevante no contexto do cenário de dificuldades fiscais vivenciado por diversas UF's.

214. Quanto ao referido planejamento, verificou-se, entre as UF's fiscalizadas, ausência de adequada preocupação com o impacto que as novas vagas prisionais geradas a partir das transferências fundo a fundo exercerá sobre suas finanças. Sete das doze UF's não dispunham, de pronto, de estudos sobre o incremento necessário de despesas para operá-las, o que indica que a sustentabilidade orçamentário-financeira do ente estatal não é levada em conta quando da proposição de projetos ao Depen.

215. A prática em referência contraria o art. 16, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe a toda a Administração Pública a necessidade de estimar o impacto orçamentário-financeiro de toda ação governamental que acarrete aumento de despesa no exercício em que essa se dá e nos dois subsequentes.

216. Do exposto, recomendar ao MJSP, órgão central do Sistema Único de Segurança Pública, tendo em vista os arts. 9º e 10, I, 11 e 13 da Lei 13.675/2018, que estabeleça fômites, estabeleça diretrizes e coordene ações com vistas a solucionar a ausência, no âmbito das UF's, de programas de necessidades e de planos de expansão de médio e longo prazos do sistema penitenciário local, bem como de estudos sobre o impacto financeiro que se sucederá.

217. As propostas visam a fomentar o planejamento estratégico na Administração Pública, a atender ao princípio da eficiência e a possibilitar o desenvolvimento racional e sustentável do sistema penitenciário nacional, o que só é possível por meio do diagnóstico dos riscos, carências e recursos disponíveis no sistema penitenciário.

5.2. Apesar do incremento de recursos financeiros disponíveis e do grau de superlotação prisional das UF's, não houve alocação suficiente de capacidade operacional nas UF's para dar andamento às contratações de obras, o que ficou caracterizado por altos números de contratações previstas por servidor e de contratações não iniciadas

218. A superlotação do sistema penitenciário brasileiro é uma realidade que tem tomado proporções extremas nos últimos anos. Conforme já exposto neste relatório, no último Infopen (2016), registrou-se população prisional de 689.510 pessoas e número de vagas no sistema de 367.217, resultando em déficit de 322.293 vagas no país àquela data.

219. De acordo com a Resolução 5/2016 do CNPCP, a superlotação de estabelecimentos penais superior a 137,5% de sua capacidade corresponde a uma situação de extrema violação das condições de cumprimento da pena, requerendo, portanto, plano de ações para redução da superlotação.

220. A partir dos dados específicos sobre as UFs fiscalizadas, observa-se que todas enfrentam um problema crítico de superlotação em estabelecimentos penais:

Tabela 20: Capacidade, ocupação e taxa de ocupação dos sistemas prisionais das UFs fiscalizadas

UF	Capacidade (A)	Ocupação (B)	Taxa de ocupação (B/A)
BA	6.831	12.548	183,7%
CE	11.179	22.701	203,1%
DF	7.229	15.035	208,0%
GO	7.150	16.272	227,6%
MG	36.556	64.025	175,1%
MS	7.731	18.079	233,9%
PA	8.489	13.811	162,7%
PE	11.495	34.556	300,6%
PI	2.363	4.032	170,6%
PR	18.365	41.874	228,0%
RS	21.642	33.809	156,2%
SC	13.870	21.472	154,8%

Fonte: dados extraídos dos relatórios do Infopen 2000-2016 ([ref. 1](#)).

221. Em face dessa situação, havia expectativa de que os repasses obrigatórios do Funpen trouxessem algum alívio ao problema da superlotação no curto e médio prazos. No entanto, conforme se apurou nos trabalhos de campo, em relação às UFs fiscalizadas, há previsão de conclusão de apenas cinco empreendimentos até 31/12/2019, todos eles referentes ao repasse de 2016, que contabilizam um acréscimo de 2.854 vagas:

Tabela 21: Obras previstas, licitadas, contratadas, iniciadas pelas UFs fiscalizadas, referentes aos repasses de 2016 e 2017 (posição de setembro/2018)

UF	Obras previstas	Licitadas	Contratadas	Iniciadas	Conclusão provável até 31/12/2019
BA	7	0	0	0	0
CE	4	0	1	1	1
DF	2	0	0	0	0
GO	2	0	1	1	1
MG	3	0	0	0	0
MS	9	0	0	0	0
PA	5	1	1	1	1
PE	11	2	4	4	2
PI	4	0	0	0	0
PR	2	0	1	0	0
RS	4	0	0	0	0
SC	2	0	0	0	0
Total	55	3	8	7	5

Fonte: dados obtidos nos trabalhos de campo pelas Secex Regionais ([ref. 26](#)) e consolidação da equipe da SecexDefesa.

222. Além dos prejuízos à celeridade do processo causados pela inexistência de estudos prévios às contratações (aspecto abordado no capítulo 5.1), o grande número de empreendimentos em fase inicial, visto no quadro acima, encontra também causas nas estruturas de gestão das UFs e do Governo Federal (situações apontadas no capítulo 5.3).

223. Especificamente quanto às UFs, buscou-se avaliar nos trabalhos de campo a suficiência da capacidade operacional disponibilizada pelas administrações locais para gerir esses recursos e dar andamento às contratações de obras e serviços de engenharia para o sistema prisional.

224. Identificou-se que, em sete das doze UFs fiscalizadas (58,3%), há mais que uma contratação prevista por servidor da área técnica responsável por obras e serviços de engenharia ([ref. 20](#)), sendo que, em cinco dessas sete UFs, as unidades gestoras são também responsáveis por construções não relacionadas aos repasses do Funpen, conforme apresentado abaixo:

Tabela 22: Quantidades servidores lotados, contratações de obras com recursos do Funpen e das UFs e relação do número de contratações por servidor nas unidades responsáveis pelas obras nas UFs fiscalizadas

UF	Quantidade de servidores (A)	Contratações Funpen (B)	Total de obras previstas – recursos do Funpen e das UFs (C)	Contratações/Servidores (C/A)
BA	17	7	7	0,41
CE	2	4	4	2,00
DF	6	2	20	3,33
GO	9	2	2	0,22
MG	8	3	13	1,63
MS	Não informado	9	9*	-
PA	8	5	5	0,63
PE	6	11	11	1,83
PI	11	4	13	1,18
PR	Não informado	2	2*	-
RS	21	4	30	1,43
SC	3	2	12	4,00
Total	91	55	128	1,67 (média)

Fonte: informações obtidas nos trabalhos de campo pelas Secex Regionais ([ref. 20](#)) e consolidadas pela equipe da SecexDefesa.

* A UF não informou sobre a existência de obras realizadas com recursos estaduais; em razão disso o número apresentado contempla apenas obras relativas aos recursos do Funpen

225. Importante mencionar que a instituição dos repasses obrigatórios causou, em muitas UFs, incremento significativo no volume de recursos para investimentos no sistema penitenciário, o que demandaria o reforço do quadro de pessoal especializado responsável pelas contratações.

226. Nas UFs fiscalizadas, o montante de recursos aplicados em investimentos com recursos próprios em 2016 foi de R\$ 177,76 milhões e R\$ 246,36 milhões em 2017 (contabilizando obras e os demais investimentos). Os repasses do Funpen, apenas para obras, importaram em R\$ 383,3 milhões em 2016 e R\$ 133,77 milhões em 2017, valores expressivos ante os investimentos com recursos próprios das UFs.

227. O encaminhamento para a situação ora encontrada é o mesmo proposto no parágrafo 176 deste relatório, sendo, porém, também aconselhável que os Tribunais de Contas nos estados/DF estimulem as UFs que detêm taxas de ocupação de unidades prisionais elevadas e pequeno número de servidores responsáveis pela condução de contratações que envolvam obras e serviços de engenharia, que criem setor ou grupo de trabalho especializado para planejamento e execução de obras de estabelecimentos penais, com vistas a adequar sua capacidade operacional ao ritmo necessário de criação de vagas.

5.3. Quadro técnico insuficiente e controles prévios inadequados do Depen resultaram em estoque elevado de projetos das UFs pendentes de aprovação, o que prejudicou a celeridade do andamento das contratações

228. Consoante já mencionado neste relatório, embora os problemas não se restrinjam ao Depen, oito das doze UFs fiscalizadas atribuíram responsabilidades a esse órgão federal por atrasos no cronograma de execução dos recursos, os quais, em geral, são motivados por questões relacionadas aos projetos de arquitetura e engenharia.

229. Verificou-se estoque de 32 projetos de arquitetura e engenharia em análise no Depen e 29 em diligências para sanear falhas, ante o total de 63 submetidos pelas UFs, conforme apresentado abaixo:

Tabela 23: Estágio dos projetos das UFs enviados ao Depen (posição de 5/11/2018)

	Projetos enviados pelas UFs	Projetos aprovados pelo Depen	Projetos em análise	Em diligência
2016	53	2	23	28

2017	10	0	9	1
Total	63	2	32	29

Fonte: informações encaminhadas no Ofício 1.234/2018/Gabdepen/Depen-MJ ([ref. 27](#)).

230. O elevado estoque de projetos em análise decorre, como se mostrará abaixo, da notória insuficiência do quadro técnico do Depen, bem como da adoção, também por parte do Depen, de procedimentos de controle prévios que represam o andamento dos processos administrativos nas UF's.

Insuficiência do quadro técnico de engenharia do Depen ante as competências da unidade

231. O número elevado de projetos em análise do Depen ([ref. 27](#)) compromete a celeridade da execução dos recursos, tendo em vista que, no caso de obras, as UF's precisam aguardar a aprovação dos projetos submetidos ao Depen para dar prosseguimento ao processo administrativo interno.

232. É comum haver necessidade de correção dos projetos, que redundam na situação classificada como “em diligência” na tabela acima, o que ensejará, posteriormente, nova análise por parte do Depen.

233. A Coordenação de Engenharia e Arquitetura (Coena), unidade do Depen responsável pela análise técnica dos projetos de engenharia, contava (posição de setembro/2018) com apenas três engenheiros um servidor administrativo e o coordenador da unidade ([ref. 28](#)).

234. Em entrevista realizada com integrantes da Coena e da unidade superior, Coordenação-Geral de Modernização (CGMO), os participantes citaram como atribuições da Coena: aprovação de acompanhamento dos projetos de engenharia, abrangendo transferências voluntárias e obrigatórias do Funpen; desenvolvimento de projetos do sistema penitenciário federal; apoio técnico às UF's; e atendimento aos órgãos de controle.

235. De acordo com os entrevistados, os repasses obrigatórios do Funpen, apenas nos anos de 2016 e 2017, deverão implicar a elaboração de 150 projetos por parte das 27 UF's.

236. Diferentemente das transferências voluntárias (contratos de repasse), nas quais a Caixa Econômica Federal atua como mandatária da União e responsabiliza-se pela análise técnica dos projetos básico e executivo, do orçamento e do cronograma físico-financeiro, no caso dos repasses obrigatórios o Depen desempenha diretamente essas atividades.

237. De modo resumido, a análise dos projetos submetidos pelas UF's no âmbito dos repasses obrigatórios requer os seguintes passos: a) análise prévia ao repasse da compatibilidade do plano de aplicação à LC 79/1994; b) análise posterior ao repasse do “plano de utilização” com base em critérios estabelecidos em nota técnica da unidade; c) análise de documentação para avaliar viabilidade técnica, econômica e ambiental, bem como dos planos orçamentário e financeiro; e d) análise dos relatórios de prestação de contas.

238. Além das atividades inerentes às transferências obrigatórias, há também outras atribuições complexas as serem exercidas ligadas ao sistema penitenciário federal. Para se ter uma base, houve sete ações orçamentárias referentes a seis penitenciárias federais e à Escola Nacional de Serviços Penais no orçamento de 2018, que totalizaram dotação de R\$ 94,3 milhões.

239. O quadro técnico do Depen, já escasso, é ainda mais preocupante quando cotejado com o déficit prisional generalizado nas UF's, que implica um volume de demandas que não poderiam ser atendidas a contento, ainda que a oferta de recursos financeiros fosse suficiente para suprir todas as deficiências estruturais do sistema.

240. Em face desse cenário de limitação da força de trabalho, o Depen informou ter buscado alternativas, como a contratação de serviços de organismos internacionais, a pactuação de novo contrato com a CEF, a cessão de servidores por outros órgãos e a criação de força-tarefa composta por servidores federais e estaduais.

241. Contudo, sem adentrar no mérito da adequação dessas iniciativas, por fugir ao escopo deste trabalho, cabe mencionar que nenhuma dessas medidas se concretizou até o término dos trabalhos de campo desta auditoria.

242. Dessa forma, haja vista a manifesta desproporção entre o quadro técnico do Depen e as responsabilidades assumidas pelo órgão, causando graves prejuízos à eficácia e à eficiência da política penitenciária nacional, tema tão sensível ao Estado Brasileiro, propõe-se determinar à Secretaria-Executiva do MJSP e à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal da estrutura do Ministério da Economia, em razão de suas atribuições previstas no art. 1º, incisos I, II, III, VII, VIII, XIV da Portaria GM/MP 11/2018, que elaborem, conjuntamente, plano de ação com vistas a adequar o quadro técnico de engenharia do Depen às atividades desempenhadas pelo órgão.

243. Espera-se que a implementação da proposta evite atrasos no andamento dos processos administrativos das UF's e permita ao Depen prestar maior suporte técnico às UF's, conforme é sua atribuição prevista no art. 72, III, da LEP.

Inadequação dos procedimentos de controle prévio do Depen

244. Os procedimentos de controle exercidos pelo Depen em contratações que envolvem obras ou serviços de engenharia são incompatíveis com a sistemática de repasses obrigatórios anuais estabelecida pelo art. 3º-A da LC 79/1994.

245. Conforme observado, após análise do plano de aplicação apresentado pelas UF's para fins de verificação do atendimento dos requisitos da LC 79/1994, o Depen solicita os projetos de engenharia às UF's para análise ([ref. 27](#)).

246. A análise, que frequentemente se dá já no prazo de vigência do repasse, quando os prazos de aplicação estão correndo contra a UF, consiste em avaliar a viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento, bem como os projetos arquitetônico e de engenharia, incluindo análise orçamentária, com o propósito de garantir a economicidade das contratações e o atendimento das diretrizes arquitetônicas orientadas pelo CNPCP.

247. O procedimento é similar ao adotado no caso de transferências voluntárias, delas diferenciando porque nessa modalidade a maior parte das atribuições são de responsabilidade da Caixa Econômica Federal, que atua como mandatária da União.

248. No entanto, do ponto de vista da eficiência operacional dos repasses, seria mais adequado utilizar-se de outros mecanismos para fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos.

249. Uma parte dos procedimentos atualmente realizados pelo Depen é de elevada complexidade, como a análise de orçamentos de obras, e, frequentemente, exige comunicações e solicitações de documentação adicional, comprometendo a celeridade do processo de aplicação dos recursos, o que se reflete no alto estoque de contas em análise e em diligência.

250. O volume dos recursos repassados e a anualidade desses repasses torna impraticável a adoção de procedimentos de controle idênticos ou muito similares aos empregados nas transferências voluntárias.

251. Embora não se olvide a competência fiscalizatória do Depen, o órgão deve dar preferência a mecanismos de controle que interfiram o mínimo possível no trâmite administrativo da UF, que, para todos os efeitos, torna-se gestora do recurso tão logo ocorre o repasse.

252. Sob essa ótica, não constitui boa técnica que o Depen, superada a fase de repasse dos recursos e, portanto, já no transcurso do prazo legal de aplicação dos recursos, ainda cumpra etapas como a de aprovação de plano de aplicação e de projetos arquitetônicos e de engenharia ou mesmo a de requisição de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental.

253. Todas as validações dessa natureza julgadas necessárias pelo Depen devem ser realizadas de modo prévio ao repasse, ainda no momento da habilitação das UF's prevista no art. 3º-A, §3º, IV, da LC 79/1994.

254. Entender de modo diverso levaria as UF's a paralisar procedimentos internos enquanto aguardam os trâmites administrativos do Governo Federal, com consequente consumo do prazo a elas reservado para aplicação dos recursos.

255. Sob essa ótica defendida, após a aprovação do plano de aplicação e o repasse financeiro dos recursos, o Governo Federal somente deve atuar para acompanhar e fiscalizar a execução dos recursos e para prestar apoio técnico, mas não para validar os atos praticados pelas UF's relacionados a requisitos que deveriam ser observados e analisados previamente aos repasses, sob pena de descumprir o próprio termo de adesão firmado com a UF e o mandato de gestão dos recursos do Funpen conferidos às UF's pelo art. 3º-A da LC 79/1994.

256. As verificações prévias não invalidam a possibilidade de o órgão repassador, no curso da execução dos recursos transferidos, ao detectar irregularidades, adotar as medidas cabíveis a fim de sanear-las, inclusive, conforme o caso, instaurar o competente processo de tomadas de contas especial.

257. Assim, cabe ao Depen definir a lista de documentos que a UF deverá encaminhar, previamente ao repasse e em conjunto com o plano de aplicação, para subsidiar as análises necessárias. Sobretudo, deverá haver comprovação da viabilidade do projeto proposto pela UF, pois não poderia a União repassar recursos para objetos de execução incerta, ante a sua elevada complexidade, como reza a jurisprudência deste Tribunal (situação tratada no capítulo 5.1).

258. Portanto, propõe-se determinar ao Depen que defina e apresente às UF's o rol de documentos que devem acompanhar os planos de aplicação, bem como finalize as seguintes verificações previamente ao repasse dos recursos, sem prejuízo de realizar procedimentos ordinários de fiscalização e controle que julgar cabíveis:

a) aderência do plano de aplicação aos critérios de aceitabilidade de custos de vagas, conforme a recomendação do Acórdão 2.643/2017 – TCU/Plenário;

b) existência de estudos que demonstrem a viabilidade do projeto, conforme critérios a serem definidos pelo Depen, tendo em vista o art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência deste Tribunal;

c) compatibilidade do plano de aplicação com a legislação correlata ao tema, especialmente a LC 79/1994, bem como as estratégias, objetivos, metas, prioridades e ações relacionados à criação de vagas e à reforma de estabelecimentos penais, estes últimos se definidos no Plano Nacional de Segurança Pública de que trata a Lei 13.675/2018; e

d) aprovação do relatório de gestão referente ao exercício anterior, conforme o art. 3º-A, §3º, V.

6. Deficiências no planejamento orçamentário do Funpen impactaram o volume de recursos repassados às UF's

259. Verificou-se que as dotações orçamentárias do Funpen relativas ao Sistema Penitenciário Federal e à administração do Depen são significativamente superestimadas e incompatíveis com a capacidade de gestão do Depen, resultando em baixa execução orçamentária e em diminuição dos repasses obrigatórios às UF's.

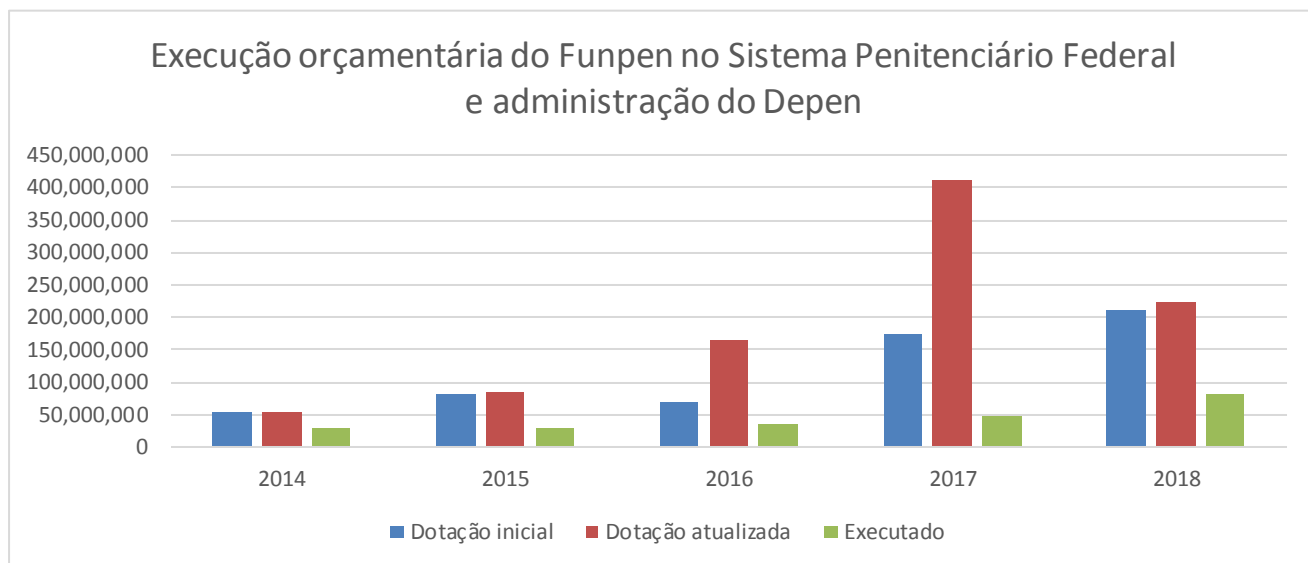
260. A prática, que revela planejamento mal formulado, tem ocorrido de modo reiterado e está em desacordo com o princípio da responsabilidade da gestão fiscal previsto no art. 1º, §1º, da LRF:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a

renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

261. Abaixo, consta o histórico recente da execução orçamentária do Funpen especificamente quanto ao Sistema Penitenciário Federal, o qual revela estimativas de despesas mal dimensionadas, não obstante terem previsibilidade razoável, visto que dependentes apenas do Depen:

Figura 8: Execução orçamentária do Funpen específica do Sistema Penitenciário Federal e administração do Depen (Ação Orçamentária 2000)

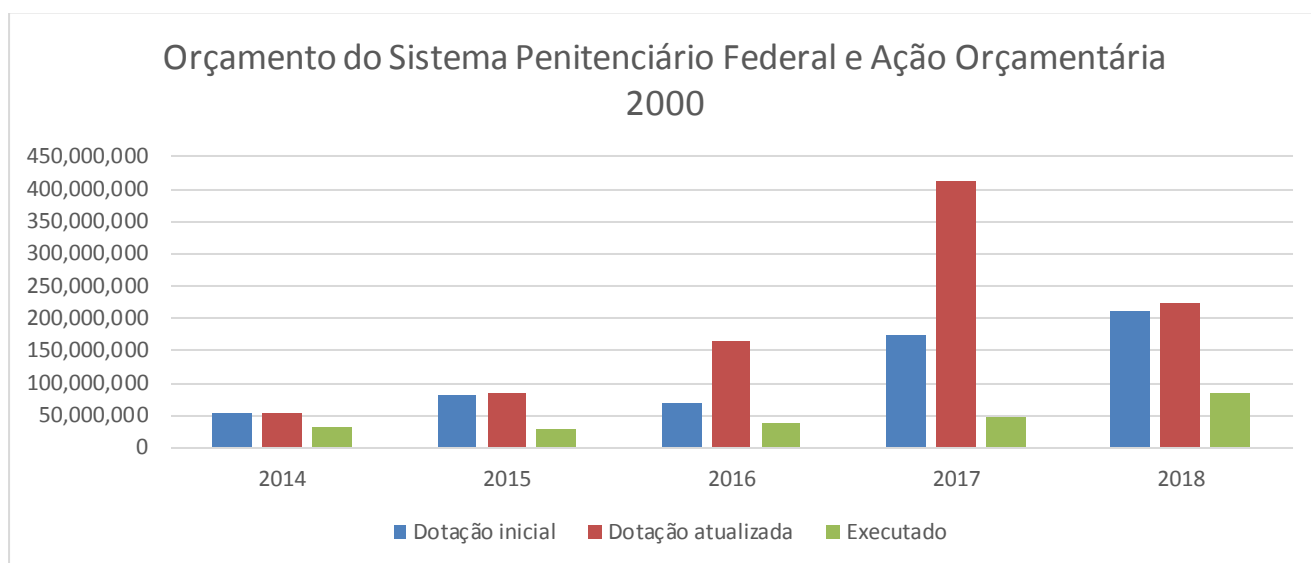


Fonte: dados extraídos do Siop ([ref. 8](#)), atualizados pelo IPCA (dez/2018).

262. Como se observa, houve expressivo crescimento dos valores referentes às ações orçamentárias vinculadas ao Sistema Penitenciário Federal e às despesas administração do Depen sem correspondente elevação na execução.

263. No gráfico abaixo, consolidou-se o orçamento do Funpen destinado no âmbito da União, classificado em três grupos: despesas para expansão do Sistema Penitenciário Federal (Ações Orçamentárias 10M1, 15F7, 15OF, 15OG, 15OH, 15OI, 15OJ), despesas de manutenção e modernização do Sistema Penitenciário Federal (Ação Orçamentária 20WS) e despesas de Administração do Depen (Ação Orçamentária 2000):

Figura 9: Execução orçamentária do Funpen específica ao Sistema Penitenciário Federal, separada por despesas de manutenção e expansão, e Ação Orçamentária 2000 (administração do Depen)



Fonte: dados extraídos do Siop ([ref. 8](#)), atualizados pelo IPCA (dez/2018).

264. No gráfico, verifica-se que mesmo as dotações destinadas à administração do Depen e ao custeio do Sistema Penitenciário Federal, dificilmente sujeitas a picos, tiveram incrementos significativos no período. Ressalte-se que apenas em 2018 foi inaugurada a quinta penitenciária federal.

265. Os valores correspondentes a essas e as outras ações em questão, apesar de não executados, foram subtraídos da base de cálculo dos repasses obrigatórios de 2018. Verificou-se, desse modo, uma operação orçamentária, intencional ou não, que consistiu em reduzir contabilmente o saldo do Funpen disponível para as transferências obrigatórias.

266. Sobre o ponto, observou-se suplementação das ações orçamentárias relativas ao Sistema Penitenciário Federal, ocorrida em setembro/2017, de R\$ 227,2 milhões sobre a dotação inicial de R\$ 195,5 milhões (incremento de 16%). Todavia, a execução desses recursos ao final do exercício foi de R\$ 58,7 milhões, apenas 30% da dotação inicial.

267. A aludida prática, além de indesejável sob o ponto de vista da responsabilidade fiscal a que se sujeitam os agentes públicos, distorce a base de cálculo sobre a qual incidirão os percentuais legais de repasses obrigatórios aos fundos dos estados, DF e municípios, em razão de essas dotações serem excluídas da base de cálculo (LC 79/1994, art. 3º-A, §1º), resultando, desse modo, em repasses obrigatórios menores às UFs.

268. Dessa forma, será proposto determinar ao MJSP que, ao fixar despesas concernentes ao custeio, bem como aos investimentos diretos do Depen, especialmente aquelas ligadas ao Sistema Penitenciário Federal, aproxime-as das reais necessidades e/ou da capacidade de execução do Depen, de formar a não impactar o volume de recursos transferidos às UFs na modalidade obrigatória.

7. Atrasos e omissões no envio de relatórios prejudicam o acompanhamento da execução dos recursos

269. Segundo estatui o art. 3º-A, §3º, inciso V, o repasse obrigatório de recursos do Funpen está condicionado à aprovação de relatório anual de gestão (concernente aos recursos repassados em exercícios anteriores), o qual, de acordo com a lei, 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.

270. Além dos relatórios de gestão, o MJSP por meio da portaria que regulamentou o último repasse (§1º do art. 10 da Portaria MJSP 1.221/2017) acrescentou a exigência de apresentação, por parte das UFs, de relatórios semestrais, que têm por objetivo acompanhar a gestão dos recursos:

§1º Os entes federativos devem encaminhar ao Depen relatório semestral referente à execução dos recursos recebidos em 2017, cujo termo inicial é a data do envio do efetivo repasse, contendo percentual de execução das metas pactuadas no plano de aplicação aprovado, registro por imagem, boletim de medição e cronograma físico-financeiro atualizado e outros correlatos (no caso de obras), documentos que comprovem a execução financeira para fins de controle e monitoramento governamental e divulgação de resultados, entre outros que possam ser exigidos pelo Depen.

271. Todavia, conforme consolidado na tabela abaixo, com relação aos repasses de 2016 e 2017 às UFs fiscalizadas, apenas 61,1% dos relatórios (contabilizados os semestrais e anuais) referentes aos recursos repassados do Funpen foram encaminhados ao Depen.

Tabela 24: Número de relatórios esperados, número de relatórios encaminhados pelas UFs e datas de envio (posição de setembro/2018)

UF	Relatórios requeridos (semestrais e anuais)	Relatórios enviados	Datas de envio
BA	3	1	03/07/2018
CE	3	1	05/06/2018
DF	3	1	25/07/2018
GO	3	3	06/10/2017, 11/12/2017 e 27/6/2018
MG	3	2	23/2/2018 e 17/8/2018
MS	3	3	5/9/2017, 28/2/20018 e 18/7/2018
PA	3	2	24/11/2017 e 29/6/2018
PE	3	2	29/12/2017 e 5/7/2018
PI	3	2	17/8/2017 e 26/3/2018
PR	3	3	5/7/2017, 6/3/2018 e 27/7/2018
RS	3	2	10/1/2018 e 6/7/2018
SC	3	0	Não se aplica
Total	36	22	-

Fonte: informações obtidas nos trabalhos de campo pelas Secex Regionais ([ref. 29](#)) e consolidação da equipe da SecexDefesa.

272. Apenas três das doze UFs fiscalizadas enviaram todos os relatórios requeridos e nos prazos estabelecidos pelo Depen.

273. Nessa linha, mesmo não estando discriminado no quadro acima o tipo de relatório enviado (semestral ou de gestão), dois repasses anuais já haviam sido feitos até setembro de 2018 (dez de 2016 e de 2017), sendo assim possível afirmar que houve caso de UF que recebeu recursos sem cumprir a condicionante legal referente ao envio de relatório de gestão, como Santa Catarina, vez que esse estado não enviou qualquer tipo de relatório ao Depen.

274. Os relatórios de gestão devem ser encaminhados pelas UFs ao Depen anualmente. Previstos no art. 3º-A, §3º, V, da LC 79/1994, sua aprovação, e não mero envio, constitui requisito para que a UF receba novos repasses do Funpen, conforme transcrito abaixo:

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

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; (destaque acrescido)

275. Logo, tem-se, inicialmente, que é fundamental o estabelecimento de prazo em regulamento para encaminhamento, no mínimo, do relatório anual de gestão. Isso porque o relatório anual, por expressa previsão legal, consiste no instrumento de prestação de contas das UFs beneficiárias dos repasses, o qual as habilitará ou não a receber novo repasse.

276. Questionado sobre os prazos delimitados para remessa do relatório, o Depen informou que fixou o prazo de sessenta dias após o fim da vigência de cada repasse ([ref. 18](#)).

277. Todavia, da leitura da LC 79/1994, extrai-se que o relatório de gestão deve ser apresentado previamente ao repasse subsequente, independentemente de eventuais prorrogações de prazo determinados por ato ministerial, e não com o fim do prazo de vigência do repasse, como atualmente interpretado pelo Depen ([ref. 18](#)).

278. Sendo assim, segundo legalmente determinado, os relatórios de gestão anuais devem ser remetidos ao Depen mesmo nos casos de não finalização do período delimitado para a utilização dos recursos.

279. Outro ponto a ser destacado é que a Portaria 1.221/2017 elenca apenas as informações ou documentos considerados aptos a comprovar a aplicação dos recursos, mas não dispõe sobre as informações que devem ser prestadas no caso de ausência de execução de recursos.

280. Essa questão é de especial relevância, pois, como visto, há muitas UFs com baixa ou nenhuma execução financeira, razão pela qual, nessas situações, seria proveitoso que constasse nos relatórios, de maneira expressa, as razões ou dificuldades que causaram a ausência de execução.

281. Assim, cabe recomendar ao Depen que defina os elementos mínimos que devem compor o relatório de gestão anual, que deverá conter, inclusive, as razões para a eventual não utilização dos recursos repassados no ano anterior.

282. Propõe-se, outrossim, recomendar ao MJSP que estabeleça prazo máximo para envio dos relatórios de gestão anuais, de modo a reservar tempo hábil para análise e aprovação do Depen previamente ao repasse do exercício seguinte e, ainda, cientificar o órgão federal sobre a errônea interpretação do marco temporal para envio dos aludidos relatórios.

8. Achados de auditoria específicos de determinadas UFs

8.1. Manutenção indevida de recursos repassados do Funpen na conta única do Distrito Federal

283. O Ministério Público de Contas do Distrito Federal (MPC-DF) encaminhou ao TCU, no curso da auditoria, relato das Contas do Governo do Distrito Federal, na qual se noticia a gestão indevida de recursos federais repassados do Funpen ao fundo penitenciário local na conta única do Distrito Federal ([ref. 30](#)).

284. Os recursos mencionados pelo TCDF totalizaram R\$ 44,9 milhões e correspondem ao repasse de 2016 do Funpen ao DF, na modalidade obrigatória.

285. Segundo o TCDF, a transferência dos recursos federais da conta do fundo local para a conta única deu-se sob suposto respaldo de lei distrital, que autorizava a desvinculação de recursos de fundos específicos do DF. Todavia, ainda segundo o relato do TCDF, na data da ordem bancária, de 5/1/2017, a citada lei distrital já não autorizava a transferência dos recursos à conta única do ente.

286. No entanto, ainda que estivesse autorizado por lei distrital, desde 23/5/2017, quando editada a Medida Provisória 781, de 23/5/2017, há imposição da legislação federal de gestão dos recursos do Funpen repassados às UFs na modalidade obrigatória em contas específicas (art. 3º-A, § 5º, da referida MP): “os recursos financeiros transferidos, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em conta bancária conforme previsto em ato normativo do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública”.

287. Antes disso, em 3/4/2017, o Depen já havia emitido portaria, na qual requisitava às UFs a transferências dos recursos ainda não utilizados a contas específicas para gestão dos recursos repassados, criadas no Banco do Brasil.

288. Mesmo com a alteração da lei federal e com a emissão do referido normativo do Depen, segundo o relato do TCDF, o Governo do Distrito Federal teria transferido às contas específicas apenas o valor R\$ 4 milhões do montante principal, acrescidos de R\$ 187,7 mil em rendimentos bancários.

8.2. Aquisição de objetos incompatíveis com as finalidades previstas no art. 3º da LC 79/1994 no estado de Goiás

289. Concernente à transferência obrigatória de recursos do Funpen realizada em 2017, constava do primeiro plano de aplicação do estado de Goiás a aquisição de 7.000 “kits de higiene” para presidiários, a um custo estimado de R\$ 1 milhão ([ref. 30](#)).

290. Posteriormente, o estado solicitou alteração do plano de aplicação, ampliando o quantitativo para 10.000 unidades. Consta, também, no processo administrativo da referida contratação estimativa de preço de R\$ 2,43 milhões.

291. Contudo, o Depen manifestou-se contrariamente à contratação, datada de 7/6/2018, por meio de nota técnica, alegando que os itens seriam descartáveis, com baixa vida útil e de difícil verificação *in loco*. Além disso, durante os trabalhos de campo, o setor de contratações do estado relatou haver divergências a respeito do prosseguimento da contratação.

292. Para além do risco inerente a esse tipo de aquisição, devido à dificuldade de controle dos bens adquiridos, há que se questionar se esse tipo de contratação estaria de fato amparado pelo rol de finalidades estabelecidos no art. 3º da LC 79/1994, vez que não há previsão expressa de assistência aos presos para aquisição de materiais de consumo, nos moldes em que há para outros tipos de assistência, como assistência jurídica aos presos, assistência social aos egressos, assistência aos dependentes de presos e assistência a vítimas de crimes.

293. Na contratação em questão, o estado de Goiás enquadrou a despesa prevista no inciso II da do art. 3º da LC 79/1994, que prevê que os recursos do Funpen poderão ser utilizados para “manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança”.

294. Apesar de a finalidade do inciso II ser de fato ampla, não seria razoável entender que a expressão “manutenção dos serviços penitenciários” abranja toda e qualquer despesa de custeio do sistema penitenciário local, haja vista a separação de competências entre os entes federativos e que determinadas despesas estão intimamente ligadas à Administração local (a exemplo de contas de consumo de luz, água, combustível de viaturas etc.), e não são próprias da atividade penitenciária a qual o Funpen visa apoiar e aperfeiçoar.

295. Assim, é oportuno colher o entendimento técnico do órgão penitenciário federal a respeito dos limites dos objetos de contratações que estão abrangidas pelo inciso II do art. 3º da LC 79/1994.

8.3. Aquisição de equipamentos de raio-x/bodyscanners por meio de inexigibilidade de licitação sem justificativas e estudos técnicos que demonstrassem a impossibilidade de competição, bem como com indícios de sobrepreço no estado de Pernambuco

296. O estado de Pernambuco adquiriu diretamente, por inexigibilidade de licitação e com recursos do Funpen repassados na modalidade obrigatória, seis unidades de *bodyscanners*, ao valor total de R\$ 4,08 milhões, a R\$ 680 mil a unidade ([ref. 31](#)).

297. Segundo se apurou nos trabalhos de campo, é possível que haja ainda nova contratação do mesmo gênero com recursos do Funpen.

298. A justificativa para a contratação direta, segundo a qual somente o produto ofertado pela empresa VMI Sistema de Segurança atenderia às necessidades da Secretaria Executiva de Ressocialização do estado de Pernambuco (Seres/PE) mostrou-se sucinta, genérica e insuficiente para comprovar a incompatibilidade de competição.

299. De fato, não se verificaram estudos técnicos capazes de demonstrar a ausência de outras alternativas em face das necessidades do ente federativo, ou seja, as particularidades do produto da empresa VMI Sistema de Segurança que fundamentaram a inexigibilidade.

300. Ademais, contratação semelhante realizada pelo Depen com a mesma empresa teve preços que variaram de R\$ 300 a R\$ 320 mil a unidade.

8.4. Aquisição de equipamentos raio-x/bodyscanners com indícios de restrição de competitividade e sobrepreço no estado de Santa Catarina

301. Conforme apurado nos trabalhos de campo, o estado de Santa Catarina pretendia firmar contrato para locação de seis unidades de raio-x/bodyscanners, por um prazo de 24 meses, com recursos do Funpen repassados na modalidade obrigatória ([ref. 32](#)).

302. A contratação, contudo, sofreu impugnação de edital por uma das empresas interessadas (Nuctech do Brasil Ltda.), por conter, supostamente: “exigências que impusessem barreiras à participação do maior número possível de competidores, além de não se referirem a itens considerados como ‘padrão de mercado’, o que poderá importa no direcionamento do certame para determinado fornecedor”.

303. Em 18/7/2018, a Secretaria da Justiça e Cidadania do estado de Santa Catarina (SJC/SC) suspendeu o certame por “problemas no trâmite licitatório” e aguardava, até o fim dos trabalhos de campo, parecer técnico para realizar possíveis alterações técnicas no certame.

304. Além da possível restrição de competitividade na contratação, há indícios antieconomicidade na referida contratação. No plano de aplicação do estado, o valor orçado foi de de R\$ 3,6 milhões para 24 meses de contrato, a um custo unitário mensal da locação de R\$ 23.200,00.

305. Em comparação, por exemplo, com contrato de locação de *bodyscanners* firmado pelo estado de São Paulo com a empresa Nuctech, o custo unitário na ocasião foi de R\$ 9.150,00, em que pese a maior duração do contrato no estado (trinta meses) e o quantitativo superior de equipamentos no contrato.

9. Conclusão

306. A auditoria avaliou em que grau as transferências obrigatórias do Fundo Penitenciário Nacional, previstas no art. 3º-A da LC 79/1994, têm atendido às necessidades estruturais do sistema penitenciário nacional, bem como os principais obstáculos para o sucesso da política pública, tendo como suporte as questões de auditoria apresentadas na matriz de planejamento, constante da peça 42.

307. A fiscalização, realizada em onze estados da Federação e no Distrito Federal, desenvolveu-se nas vertentes abaixo:

a) avaliação da sustentabilidade da sistemática de repasses obrigatórios sob o ponto de vista orçamentário-financeiro e da capacidade de alterar a desordenada realidade do setor;

b) suficiência e adequabilidade dos procedimentos adotados pelo Depen e pelas UFs para garantir a boa e regular aplicação dos recursos e a celeridade na entrega dos resultados da política pública; e

c) conformidade dos procedimentos de aplicação dos recursos com a legislação correlata à matéria e com os normativos do Depen/MJSP.

308. A primeira questão de auditoria, desenvolvida no Capítulo 3 do relatório, buscou avaliar, ante o histórico do fundo e do seu arcabouço legal, a capacidade orçamentário-financeira do Funpen para promover, nos médio e longo prazos, mudanças efetivas da realidade do sistema penitenciário nacional.

309. Para tanto, foi necessário apontar as principais deficiências do sistema e estimar o volume de recursos necessários para saná-las e, em seguida, confrontar essa estimativa com os recursos atualmente disponíveis e com a capacidade operativa das UFs.

310. Sob esse prisma, observou-se que são grandes os desafios do Estado brasileiro para prover a estrutura mínima requerida para que o sistema penitenciário possa cumprir as finalidades e princípios expressos na Constituição Federal de 1988, na Lei de Execução Penal e na Lei Complementar 79/1994.

311. Estimou-se, a partir de um cenário alternativo conservador, que as adequações demandadas pelo sistema penitenciário, sobretudo as de porte estrutural, requerem investimentos nacionais próximos a R\$ 96,44 bilhões no curso de dezoito anos.

312. À União, no prazo mencionado, caberia a assunção de despesas de investimentos destinados a suprir o déficit de vagas existente no sistema, que chegaria a 386.264 em 2037 (R\$ 19,4 bilhões), a reformar 443 unidades prisionais danificadas (R\$ 859,5 milhões) e, ainda, o patrocínio do excedente de despesas de custeio derivado das novas construções (R\$ 28,7 bilhões). No total, seriam R\$ 49 bilhões em dezoito anos.

313. Entretanto, o atendimento das referidas necessidades importaria dispêndio do Funpen de cerca de R\$ 2,6 bilhões anuais, valor que destoa do seu atual nível de arrecadação, o qual, segundo projetado, permitirá repasses anuais às UFs de algo próximo a R\$ 20,19 milhões a partir de 2020, especialmente se mantida a tendência atual de baixa, ou em muitos anos nenhuma, alocação de recursos ordinários do orçamento da União ao fundo.

314. De fato, historicamente, a fonte 100 respondeu por 8% das receitas orçamentárias do Funpen, percentual que leva a valores que sequer fazem frente às despesas específicas do Sistema Penitenciário Federal.

315. A carência de investimentos no setor hoje verificada poderia, pelo menos em parte, ter sido evitada mediante a atuação compartilhada e mais efetiva tanto do Governo Federal quanto das UFs ao longo de, pelo menos, as últimas duas décadas, quando o cenário de descontrole do sistema se acentuou.

316. Segundo revelam os números do setor, no período de 2000 a 2016, o déficit prisional, em escalada fortemente ascendente, foi de 39.270 a 322.293 (crescimento de 720%).

317. Entretanto, nesse mesmo período, valor equivalente a R\$ 8,6 bilhões em dotações orçamentárias do Funpen não foi executado, quer por mera liberalidade do Depen, quer em razão de contingenciamentos. Outros R\$ 4,63 bilhões deixaram de compor as receitas do fundo por força de emendas constitucionais (ECs 27/2000, 42/2003, 45/2004, 56/2007, 68/2011 e 93/2016).

318. Outro fator que motivou baixos investimentos no sistema penitenciário foi a situação de desequilíbrio fiscal de muitas UFs, motivada, mormente, pelas expressivas despesas de pessoal. Em sete das doze UFs fiscalizadas, os gastos nessa rubrica são próximos ou superiores a 60% da despesa total do sistema penitenciário e apenas três UFs investiram, em 2017, com recursos próprios, valor superior a 5% do necessário para suprir o déficit carcerário da UF.

319. Além de baixos investimentos, escolhas não exitosas têm o condão de trazer resultados perniciosos à política pública, como é o caso da decisão pela construção de unidades penais a partir das transferências fundo a fundo em clara desarmonia com as reais demandas do sistema quando considerados os diferentes tipos de regime de penas.

320. Quanto a esse aspecto, excetuando-se o sistema semiaberto, único que mereceu equivalência (12% de déficit e 12% do total de vagas direcionadas a esse segmento), os demais apresentaram dados flagrantemente injustificáveis.

321. Segundo constatou a auditoria, relativamente às UFs fiscalizadas, a maior carência de vagas do sistema está nas cadeias públicas (54%), tipo de estabelecimento que abriga presos provisórios.

Todavia, nenhum recurso advindo das transferências obrigatórias fora canalizado para esse tipo de construção.

322. No regime fechado (penitenciárias), inversamente, o déficit computado é de 16%, ao passo que 88% das novas vagas previstas ser-lhes-ão destinadas.

323. O regime aberto, por último, responde por 18% do déficit e, assim como o caso das unidades próprias para presos provisórios, não terá vagas erguidas.

324. A lacuna do processo decisório traz implicações que apontam para a recorrência de um ciclo que não permite a ressocialização do preso, uma vez que, em tese, segundo prenuncia os percentuais mencionados, levará presos provisórios, muito deles ainda sem condenação em qualquer grau, para o regime mais gravoso: o fechado, cumprido em penitenciárias.

325. Relativamente à segunda questão de auditoria, concernente ao Capítulos 4 (contratações diversas) e 5 (contratações de obras), o relatório apresentou os resultados já alcançados pela política pública atrelada às transferências obrigatórias, bem como identificou os principais fatores que limitaram seu desempenho.

326. Até o momento (31/12/2018), foram realizados três repasses obrigatórios aos estados e ao DF (2016, 2017 e 2018), cabendo às doze UFs fiscalizadas, nesses três exercícios, recursos federais da ordem de R\$ 835 milhões.

327. Em relação à cota de 2016, com vigência até 31/12/2019, a execução financeira verificada foi de 19,3%. Quanto à de 2017, com vigência até 31/12/2019, o percentual foi de 6%.

328. No que concerne à execução física, para as contratações diversas (não-obras), observou-se (posição de setembro de 2018) atraso no cronograma de 68,1% das contratações previstas. Em termos absolutos, de um total de 408 contratações em curso nas UFs fiscalizadas, apenas 130 foram concluídas até aquela data. Desse quantitativo, cem contratações sequer tinham processos administrativos instaurados.

329. No caso desse tipo de contratações, as causas para o atraso decorreram, preponderantemente, de problemas administrativos internos às próprias UFs. Onze das doze UFs fiscalizadas assumiram que dificuldades locais impactaram os cronogramas estabelecidos.

330. Embora gestores de oito das doze UFs auditadas tenham também se queixado da morosidade dos exames documentais a cargo do Governo Federal enquanto gestor do Funpen, verificaram-se atrasos decorrentes do número excessivo de pedidos de alteração de planos de aplicação por parte dos estados/DF. Entre as doze UFs fiscalizadas, até setembro de 2018, houve 56 pedidos de modificação referentes aos repasses de 2016 e 2017.

331. De fato, além dos efeitos sobre os processos das UFs, a numerosa frequência desses pleitos impacta negativamente o andamento dos trabalhos no Depen, já deficitário em sua força de trabalho. Além disso, demonstra que parte substancial dos atrasos informados decorrem da concepção de planos iniciais sem o adequado planejamento e sem a certeza das UFs sobre suas reais prioridades/necessidades.

332. Em relação às obras, o nível de entregas é ainda menos animador. O ritmo de criação de vagas está aquém das metas acordadas, vez que, decorridos 21 meses desde o primeiro repasse obrigatório (dez/2016 a set/2018), apenas 6,7% das vagas previstas foram criadas e somente 5,3% dos recursos executados.

333. Em termos numéricos, do total das 14.893 vagas previstas em 2016, 996 foram finalizadas e 1.858 têm conclusão provável até 31/12/2019. Ou seja, ressalvadas as prováveis novas prorrogações de prazo para utilização dos recursos, apenas 2.854 vagas (19,2%) têm data de entrega marcada para 31/12/2019. Quanto às transferências de 2017, nenhuma vaga fora finalizada, tampouco executadas quaisquer parcelas desses recursos até setembro de 2018.

334. Entre as razões capazes de explicar os atrasos, constatou-se, ainda em relação às UFs fiscalizadas, que há, frequentemente, carência de estudos prévios, de planos diretores para o sistema penitenciário local e de equipes técnicas suficientes para elaboração célere dos projetos. Esses elementos, essenciais, devem garantir, entre outros, o adequado mapeamento das necessidades do sistema penitenciário local, a definição ideal das características do estabelecimento penal pretendido, a obtenção do terreno apropriado e a elaboração de projetos compatíveis com as diretrizes federais.

335. Há também, deve-se dizer, falhas atribuídas ao Governo Federal ao não solicitar às UFs determinados documentos ou ao não finalizar a verificação do atendimento de exigências/requisitos previamente aos repasses financeiros, tais como, em especial: a aderência do plano de aplicação aos critérios de aceitabilidade de custos de vagas prisionais e à legislação correlata ao tema; apresentação de estudos que demonstrem a viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento; e a aprovação de projetos de engenharia e arquitetura. Estas e outras verificações, na grande maioria das vezes, são realizadas durante o período de execução dos recursos, quando já corre prazo contra as UFs.

336. A terceira questão de auditoria prendeu-se ao exame dos repasses obrigatórios sob a ótica dos parâmetros legais e normativos, tendo como resultado os apontamentos do Capítulo 6. Os exames tiveram como critérios a legislação de licitação e contratos, as leis e nos normativos do Depen aplicáveis ao tema e as normas orçamentário-financeiras.

337. De natureza sistêmica, e com forte impacto sobre a política pública, verificou-se falha no planejamento orçamentário do Funpen, que, ao superestimar as dotações orçamentárias para investimentos no Sistema Penitenciário Federal e para despesas de custeio do Depen, restringe sobremaneira o volume de recursos repassados às UFs, uma vez que as aludidas despesas federais são descontadas da base de cálculo das transferências obrigatórias (art. 3º-A, § 1º, LC 79/1994).

338. Também com perfil contumaz, verificaram-se, entre as UFs fiscalizadas, atrasos e omissões no envio de relatórios de gestão e semestrais. Em setembro de 2018, entre os 36 relatórios esperados pelo Depen, apenas 22 haviam sido recebidos. No caso específico dos relatórios de gestão, o problema detectado, além de dificultar o acompanhamento da utilização dos recursos, pode comprometer a regularidade das transferências obrigatórias, dado que sua aprovação é condição necessária para o repasse do ano subsequente (art. 3º-A, § 3º, V, LC 79/1994).

339. Além dos pontos expostos, foram verificadas situações pontuais, restritas ao Distrito Federal e aos estados de Pernambuco, Santa Catarina e Goiás, que sugerem indícios de inconformidades relacionadas às normas de licitações e contratos e aos normativos do Depen.

340. Finalizada a auditoria, espera-se, a partir das projeções e diagnósticos ora apresentados, contribuir tecnicamente com o debate que propugna pela recuperação do sistema penitenciário nacional e, sobretudo, chamar a atenção das autoridades e da sociedade em geral para a dimensão das dificuldades que precisarão ser superadas para contornar a superlotação prisional e as demais carências estruturais do sistema.

10. Proposta de encaminhamento

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

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

a.1) Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria-Executiva e do Departamento Penitenciário Nacional, e à Secretaria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoal da estrutura do Ministério da Economia que, no prazo de 120 dias, elaborem conjuntamente e enviem ao Tribunal de Contas da União plano de ação contendo, entre outros elementos, etapas, prazos e responsáveis pela resolução do problema referente ao exíguo quadro técnico do setor de engenharia do Depen, haja vista o quantitativo hoje existente ser manifestamente insuficiente para o satisfatório

desempenho das atividades previstas no art. 72, III e IV, da Lei de Execução Penal e para o cumprimento material à decisão do Supremo Tribunal Federal de que trata a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347;

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

a.2.1) ao fomentar, elaborar diretrizes e planejar ações de expansão e modernização do sistema prisional nacional, em especial aquelas que utilizem recursos do Fundo Penitenciário Nacional, atente para a exigência de prover o Estado Brasileiro de estabelecimentos penais adequados e em número suficiente para prover a demanda de cada regime de cumprimento de pena previsto na Lei de Execução Penal (Lei 7.210/1984);

a.2.2) nos casos de repasse de recursos vinculados à finalidade prevista no art. 3º, inciso I, da LC 79/1994, determine às UFs a remessa dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) no momento da apresentação dos planos de aplicação, bem como estabeleça procedimentos padronizados para a elaboração desse documento, de forma a simplificar os processos das UFs e as análises a cargo do Depen;

a.2.3) ao fixar despesas concernentes ao custeio, bem como aos investimentos diretos do Depen, especialmente aquelas ligadas ao Sistema Penitenciário Federal, aproxime-as das reais necessidades e/ou da capacidade de execução do Depen, de forma a não impactar o volume de recursos repassados às Unidades Federativas na modalidade obrigatória;

a.2.4) sem prejuízo de realizar procedimentos ordinários de fiscalização e controle cabíveis, finalize, entre outras, as seguintes verificações previamente ao repasse financeiro de recursos do Funpen aos fundos correlatos dos estados, DF e municípios:

a.2.4.1) aderência do plano de aplicação aos critérios de aceitabilidade de custos de vagas, conforme a recomendação do Acórdão 2.643/2017 - TCU-Plenário;

a.2.4.2) existência de estudos que demonstrem a viabilidade técnica, econômica e ambiental dos empreendimentos (EVTEA);

a.2.4.3) compatibilidade do plano de aplicação com a legislação aplicável ao tema, especialmente a LC 79/1994, bem como, se definidos no Plano Nacional de Segurança Pública de que trata a Lei 13.675/2018, com as estratégias, objetivos, metas, prioridades e ações relacionados à criação de vagas e à reforma de estabelecimentos penais; e

a.2.4.4) aprovação do relatório de gestão referente ao exercício anterior, conforme o art. 3º-A, §3º, V.

b) **RECOMENDAR**, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria-Executiva e do Departamento Penitenciário Nacional, que:

b.1) no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública, fomente, estabeleça diretrizes e coordene ações com vistas a solucionar as seguintes deficiências do sistema penitenciário nacional:

b.1.1) planejamento orçamentário federal e estadual/distrital insuficiente para eliminar ou trazer a níveis aceitáveis o déficit de vagas do sistema prisional;

b.1.2) ausência, nas UFs, de programas de necessidades e de planos de expansão de médio e longo prazos relativos à construção de estabelecimentos penais, bem como de estudos sobre o impacto financeiro que se sucederá;

b.2) defina os elementos mínimos que devem compor o relatório de gestão anual previsto no art. 3º-A, §3º, V, da Lei Complementar 79/1994, que deverá conter, inclusive, as razões para a eventual não utilização dos recursos anteriormente repassados, bem como estabeleça prazo máximo para remessa

do citado relatório ao Depen, de modo a reservar tempo hábil para que o órgão federal os analise e os aprove previamente ao repasse do exercício seguinte;

b.3) padronize, mediante normatização, os planos de aplicação de que trata o art. 3º-A, §3º, III, da Lei Complementar 79/1994, de modo a lhes definir os conteúdos e a forma, bem como especifique o rol de documentos e procedimentos acessórios que devem acompanhá-los;

b.4) institua prazo-limite para pedidos de alteração de planos de aplicação, bem como estabeleça as hipóteses que autorizam modificá-los, com ressalvas às situações de comprovada excepcionalidade, emergência ou superveniência de fatos que impactem a gestão dos recursos, com objetivo de reduzir o número de pleitos dessa natureza e, ainda, fomentar maior rigor na elaboração do plano inicial;

c) **DAR CIÊNCIA**, com fundamento no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, à (ao):

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

c.1.1) os repasses obrigatórios de que trata o art. 3º-A da LC 79/1994 condicionam-se à prévia aprovação, pela União, dos planos previstos no §3º, inciso III, do mesmo artigo, bem como de suas subsequentes alterações, em razão do poder-dever da União de validá-los em face da vinculação legal dos recursos do Funpen a finalidades específicas, nos termos do art. 3º da LC 79/1994 e do art. 8º, parágrafo único, da LC 101/2000 (LRF);

c.1.2) a apresentação de relatórios de gestão, conforme art. 3º-A, § 3º, inciso V, da LC 79/1994, constitui condicionante para a transferência obrigatória subsequente, devendo ser apresentado anualmente mesmo na hipótese de prorrogação do prazo de utilização de recursos;

c.1.3) o Tribunal de Contas da União encontrou indícios de anormalidades referentes aos recursos do Funpen repassados na modalidade obrigatória ao Distrito Federal e aos estados de Goiás, Pernambuco e Santa Catarina, descritos no capítulo 8 do relatório de auditoria, que requerem avaliação e tratamento por parte do Depen;

c.2) aos **tribunais de contas dos estados e do Distrito Federal** sobre a importância de, no curso das ações de controle externo, induzirem/estimularem:

c.2.1) a maior eficiência estatal a partir da vinculação da avaliação de desempenho individual dos servidores às metas institucionais e ao aprimoramento dos serviços prestados à sociedade, de forma a melhor gerir recursos públicos próprios e federais;

c.2.2) nos casos de UFs que detêm taxas de ocupação de unidades prisionais elevadas e pequeno quadro de servidores responsáveis pela condução de contratos que envolvam obras e serviços de engenharia, a criação de setor ou grupo de trabalho especializado para planejamento e execução de obras de estabelecimentos penais, com vistas a adequar a capacidade operacional dos estados/DF ou do município ao ritmo necessário de criação de vagas;

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

d.1) Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;

d.2) Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República;

d.3) Ministros de Estado do Ministério da Justiça e Segurança Pública e da Controladoria-Geral da União;

d.4) Conselho Nacional de Justiça;

d.5) Conselho Nacional do Ministério Público;

- d.6) Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;
- d.7) Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados;
- d.8) Subcomissão Permanente de Segurança Pública do Senado Federal;
- d.9) Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;
- d.10) Secretaria-Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- d.11) Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- d.12) Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- d.13) à 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;
- d.14) aos departamentos penitenciários do Distrito Federal e dos estados da Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul e Santa Catarina; e
- d.15) aos Tribunais de Contas do Distrito Federal e dos estados.

SecexDefesa, Diseg, 11 de março de 2019.

Assinado eletronicamente

Ícaro Pontes Azevedo Aguiar
AUFC – Matrícula 10625-9
Coordenador

Assinado eletronicamente

Nelson Anderson Costa Ribeiro
AUFC – Matrícula 11102-3

APÊNDICES

Apêndice A – Documentos e análises de suporte

Referência	Achado, boa prática ou informação	Documentos de referência	Referência processual	Observação
Ref. 1	População prisional, número de vagas no sistema prisional e déficit prisional	1- Relatórios Infopen 2000-2016 consolidado; e	Ref. 1	Os dados prisionais utilizados neste relatório foram extraídos do relatórios do Infopen, de 2000 a 2016. A escolha pela utilização dos dados do Infopen deu-se por serem os dados oficiais do Governo Federal e por permitirem traçar um histórico mais antigo desses dados, em comparação com outros levantamentos atualmente disponíveis.
Ref. 2	Investimento necessário estimado no sistema penitenciário nacional	2- Planilha – Dados prisionais – histórico e projeção.		Os relatórios do Infopen foram obtidos diretamente do sítio eletrônico do MJSP e foram juntados em um único documento.
Ref. 3	Orçamento do Funpen 2000-2018	3- Análise - Estimativa de investimentos no sistema penitenciário nacional; e		Quando imprescindível utilizar dados mais atualizados, utilizaram-se dados prisionais do CNJ e do CNMP.
Ref. 4	Nº de unidades em condições precárias	4- Planilha- Estimativa de investimentos no sistema penitenciário nacional.		Os números considerados neste relatório desconsideraram números de delegacias de polícia e de presídios federais. Com relação aos números de delegacia, o Infopen não os contabiliza no número de vagas prisionais, mas apenas no número de presos, por serem estabelecimentos impróprios para a prisão.
Ref. 5	Recursos do Funpen contingenciados no período 2000-2016	5- Planilha – Dados orçamentários Funpen – Análise Execução		Tendo em vista que este trabalho restringe-se ao sistema penitenciário, optou-se por não incluir nas contagens os indivíduos presos em órgãos de segurança pública.
Ref. 6	Impacto da desvinculação de receitas da União no Funpen	6- Planilha - Dados prisionais - CNMP, Infopen, BNMP e Geopresídios.		Outro fator que contribuiu para não inclusão dos números de delegacia de polícia foi que, em algumas UFs, os dados parecem inverossímeis (por exemplo, estado do Rio de Janeiro contabilizou 4 pessoas presas).
Ref. 7	Impacto da EC 45/2004 nas receitas do Funpen	7 – Planilha SE/MSP- Contingenciamento do Funpen.		Os dados de presídios federais também não foram contabilizados, pois os estabelecimentos encontram-se em uma situação muito diferente das unidades estaduais e distritais, apresentando, inclusive, superávit de vagas.
Ref. 8	Orçamento do Funpen 2014-2018	8- Ofício 142-2018 STN-MF -DRU – Funpen.		A metodologia para o cálculo é explicitada na análise citada. Os cálculos constam na planilha.
Ref. 9	Situação fiscal das UFs	9- Relatório de gestão Depen 2008, p. 9; e		Os dados utilizados como subsídio foram: dados do Infopen (ref. 1), dados do CNMP (ref. 3), custo médio de criação da vaga (ref. 20), custo médio de manutenção da vaga (ref. 22) e dados populacionais do IBGE (ref. X).
Ref. 10	Inadequação física das unidades aos regimes de penas estabelecido na LEP	10- Planilha – DRU – atualizada.		O cálculo do investimento foi realizado com três componentes: ampliação da estrutura (criação de vagas para combater o déficit), reforma de unidades (recuperar unidades em condições precárias) e custeio das vagas criadas.
Ref. 11	Conclusões do GAO/EUA a respeito do impacto de medidas voltadas à redução da população prisional	11- Planilha – Dados orçamentários Funpen – Análise do Orçamento do Sistema Penitenciário Federal.		O custeio da estrutura ampliada consiste no incremento das despesas de custeio causado pela ampliação do sistema penitenciário.

Ref. 12	Custo médio de criação de vaga	12 – Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais da STN-MF-2018; e		Na metodologia adotada, propôs-se o financiamento parcial dessas despesas pelo Funpen, em razão de as UFs estarem em situação fiscal ruim e da alta materialidade dessas despesas.
Ref. 13	Custo estimado de manutenção da vaga	13- Consolidação dos trabalhos de campo.		A planilha contém dados orçamentários brutos e processados do Funpen. Os dados foram extraídos do Siop, em 11/3/2019.
Ref. 14	Resultados de outras políticas de criação de vagas (PNASP e outros)	14- Análise – Dados de execução penal; e		A planilha contém uma aba de dados brutos e outra de dados processados. Os dados brutos foram extraídos do Siop-CNMP e foram obtidos com a Comissão do Sistema Prisional e Controle Externo Atividade Policial e Segurança Pública, mediante solicitação ao CNMP. Referem-se às doze UFs fiscalizadas e ao estado do Rio de Janeiro.
Ref. 15	Investimentos no sistema penitenciário com recursos estaduais	6- Planilha – Dados prisionais - CNMP, Infopen, BNMP e Geopresídios.		O contingenciamento do Funpen consiste nos valores que tiveram seu empenho impossibilitado em razão de Decreto ou Portaria de Limitação de Movimentação e Empenho.
Ref. 16	Contratações das UFs fiscalizadas com recursos do Funpen	15 – Relatório GAO – Bureau of Prisons.		Os valores foram solicitados ao órgão orçamentária (MSP) pelo Ofício de Requisição 11/202-2018-TCU/SecexDefesa, de 11/10/2018, em razão de ser sua a decisão de distribuir a limitação de empenho entre todas as unidades orçamentárias vinculadas (Funpen é uma unidade orçamentária).
Ref. 17	Causas para atraso dos cronogramas das contratações nas UFs	16 – Tese de doutorado – “Edificação Penal: um estudo da tecnologia do projeto arquitetônico de estabelecimentos de segurança máxima no Brasil” - Dr. Augusto Esteca – 2017 – Universidade de Brasília (UnB).		Os valores foram fornecidos pela SE/MSP foram atualizados pelo IPCA (dez/2018).
Ref. 18	Informações sobre análise de Planos de Aplicação pelo Depen	13 – Consolidação dos trabalhos de campo, Aba “Geral”, Procedimento 2 (P2); e		A STN informou as receitas de DRU que foram desvinculadas do Funpen, por efeito das ECs 27/2000,42/2003, 56/2007, 68/2011 e 93/2011.
Ref. 19	Comunicação a respeito de divergência de entendimento a respeito da aprovação do plano de aplicação dos recursos repassados	17- Roteiros de execução Secex Regionais.		Os dados foram solicitados por meio do Ofício de Requisição 10/202-2018-TCU/SecexDefesa, de 5/10/2018.
Ref. 20	Número de servidores e contratações das UFs fiscalizadas	45- Relatório de Gestão Depen 2015, p. 34;		O número utilizado no relatório foi atualizado pelo IPCA (dez/2018).
Ref. 21	Vagas previstas inicialmente, entregues e de entrega provável.	46- Relatório de Gestão Depen 2016, p. 37; e		A EC 45/2004, que introduziu o §2º do art. 98 da CF/1988 suspendeu a eficácia do art. 2º, VII, da LC 79/1994, fazendo com que as receitas de 50% das custas judiciais federais deixassem de ser destinadas ao Funpen a partir de 2005.
Ref. 22	Repasso de 2016	47- Relatório de Gestão Depen 2017, p. 44.		A planilha contém dados orçamentários brutos e processados do Funpen. Os dados foram extraídos do Siop, em 11/3/2019.
Ref. 23	Repasso de 2017	13 – Consolidação dos trabalhos de campo, Aba “Geral”, Procedimento 1 (P1), “Recursos próprios UF”; e		O documento mencionado da STN consiste em relatório da STN que visa a medir a saúde financeira dos estados e do DF.

Ref. 24	Execução financeira dos repasses realizados	17- Roteiros de execução Secex Regionais.		A metodologia e os resultados da avaliação da STN estão descritos nas p. 45-46, na seção de “Capacidade de Pagamento - CAPAG”.
Ref. 25	Planejamento de contratações das UFs com recursos do Funpen	13 – Consolidação dos trabalhos de campo, Aba “Geral”, Procedimento 12 (P1), “Contratos Funpen”;		O relatório da STN aponta que 14 UFs estão sem capacidade de pagamento (rating C ou D).
Ref. 26	Contratações das UFs fiscalizadas com recursos do Funpen	13 – Consolidação dos trabalhos de campo, Aba “Obras”, Procedimento 3.1, “Contratações Repasse 2016” e “Contratações Repasse 2017”; e		Além disso, os dados apurados nos trabalhos de campo, observou-se que o sistema penitenciário das UFs já encontra grandes dificuldades de financiamento. Das 12 UFs fiscalizadas, 7 estão próximas ou extrapolaram o limite razoável definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal para despesas de pessoal, examinando-se especificamente o sistema penitenciário.
Ref. 27	Situação da análise dos projetos enviados pelas UFs	17- Roteiros de execução Secex Regionais		Realizou-se análise das informações do CNMP, de inspeções de estabelecimentos penais (SIP-CNMP) e de informações do Geopresídios/CNJ.
Ref. 28	Força de trabalho e atribuições da Coena	13 – Consolidação dos trabalhos de campo, Aba “Geral”, Procedimento 7 (P7), “Possíveis causas de atraso nos cronogramas”.		As ações atuais da autoridade penitenciária federal para reduzir a duração da pena têm resultados limitados na redução de custos, mas ações potenciais fora da autoridade do órgão podem ter grande impacto nos custos (tradução livre, p. 2).
Ref. 29	Relatórios de gestão enviados pelas UFs	18- Extratos de entrevistas Depen 25-10-2018, p. 1, itens 2-6.		Oportunidades adicionais fora da autoridade do órgão prisional federal, incluindo aquelas que requerem medidas legislativas ou executivas, como a redução da duração da sentença, podem reduzir a população prisional e, assim, reduzir significativamente os custos (tradução livre, p. 2).
Ref. 30	Informação do MPC-DF a respeito da gestão de recursos repassados na modalidade obrigatório em 2016.	26- Ofício 970/2018-MPC/PG	Peça 56	O Ministério Público de Contas do Distrito Federal comunica a Ministra-Relatora Ana Arraes a respeito da gestão indevida de recursos repassados do Funpen ao DF em 2016 na conta única do DF, contrariando o art. 3º-A, § 6º, da LC 79/1994 e normativos infralegais do Depen/MJSP.
Ref. 31	Informação da equipe da SecexDefesa	13 – Consolidação dos trabalhos de campo, Aba “Geral”, procedimento 20		Informações coletadas nos trabalhos de campo a respeito de contratações em curso.
Ref. 32	Informação da equipe da então Secex-PE	13 – Consolidação dos trabalhos de campo, Aba “Geral”, procedimento 20		Informações coletadas nos trabalhos de campo a respeito de contratações em curso.
Ref. 33	Informação da equipe da então Secex-SC	13 – Consolidação dos trabalhos de campo, Aba “Geral”, procedimento 20		Informações coletadas nos trabalhos de campo a respeito de contratações em curso.

Apêndice B – Detalhamento da metodologia

Organização

1. Preliminarmente à realização do presente trabalho foram realizadas duas auditorias que abordaram o tema sistema penitenciário nacional e foram apreciadas nos Acórdãos 972/2018 e 2.643/2018, ambos do Plenário.
2. Nesses trabalhos, foram obtidas informações que foram utilizadas no planejamento desta auditoria integrada (operacional e conformidade). Além disso, a equipe serviu-se das técnicas do Mapa de Processos, Diagnóstico e Análise de Riscos e Matriz de Planejamento, expediu ofícios de requisição, realizou entrevistas, consolidou as informações e elaborou um Projeto de Auditoria, em função da qual propôs a realização de ações de controle.
3. A ação de controle que constitui o objetivo desta auditoria é incrementar a economia, eficiência, eficácia ou efetividade da ação pública e avaliar se as contratações (obras e compras de bens e serviços) cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem as licitações e contratos da Administração Pública e a aplicação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) transferidos na modalidade obrigatória.
4. Para perseguir esse intento, o objeto do trabalho foi auditar a transferência obrigatória dos recursos do Funpen. Para tanto, foram avaliadas as transferências obrigatórias como política pública voltada ao sistema penitenciário nacional, a economia, eficiência e eficácia da gestão dos recursos pelas UF's fiscalizadas e da transferência e acompanhamento da execução pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e a legalidade e legitimidade das contratações realizadas com recursos do Funpen.
5. Para realizar essas avaliações, foram formuladas três questões de auditoria relacionadas aos principais aspectos da transferência obrigatória dos recursos do Funpen, as quais foram divididas em subquestões, expostas a seguir:
 1. A sistemática de repasses obrigatórios de recursos do Funpen é sustentável do ponto de vista orçamentário e está concebida de modo a atender aos princípios da eficiência e eficácia;
 - 1.1. O volume de recursos transferidos anualmente é suficiente para alterar a realidade das UF's, se mantido o atual nível de investimento dos entes;
 - 1.2. O rateio de recursos entre as UF's é realizado de modo a maximizar a alteração de realidade nas UF's;
 - 1.3. A alocação de recursos em cada UF é realizada de modo a maximizar a alteração de realidade;
 2. Os procedimentos adotados pelo Depen e pelas UF's no escopo das transferências obrigatórias do Funpen são suficientes e adequados para garantir a boa e regular aplicação dos recursos;
 - 2.1. Os procedimentos do Depen prévios ao repasse dos recursos do Funpen às UF's são adequados e suficientes para viabilizar o planejamento orçamentário da UF e de suas contratações;
 - 2.2. Os procedimentos do Depen relacionados à aprovação dos Planos de Aplicação são adequados e suficientes para garantir a vinculação à LC 79/1994 e são executados de maneira célere;
 - 2.3. Os procedimentos do Depen relacionados ao acompanhamento e à prestação de contas da aplicação dos recursos do Funpen são adequados e suficientes para garantir a boa e adequada aplicação dos recursos;

2.4. Os procedimentos das UFs prévios ao recebimento do repasse de recursos do Funpen são adequados e suficientes para garantir o adequado planejamento orçamentário e das contratações;

2.5. Os procedimentos das UFs relacionados ao planejamento das aquisições e das contratações após o repasse dos recursos do Funpen são adequados e suficientes para garantir a execução tempestiva e regular dos recursos;

2.6. Os procedimentos das UFs relacionados ao acompanhamento e prestação de contas da execução dos recursos do Funpen são adequados e suficientes;

3. A utilização dos recursos do Funpen na modalidade fundo a fundo está em conformidade com a legislação de licitação e contratos e com os normativos Depen/MSP;

3.1. As aquisições realizadas com recursos do Funpen repassados na modalidade fundo a fundo estão em conformidade com a legislação de licitação e contratos e com as finalidades previstas no art. 3º da LC 79/1994;

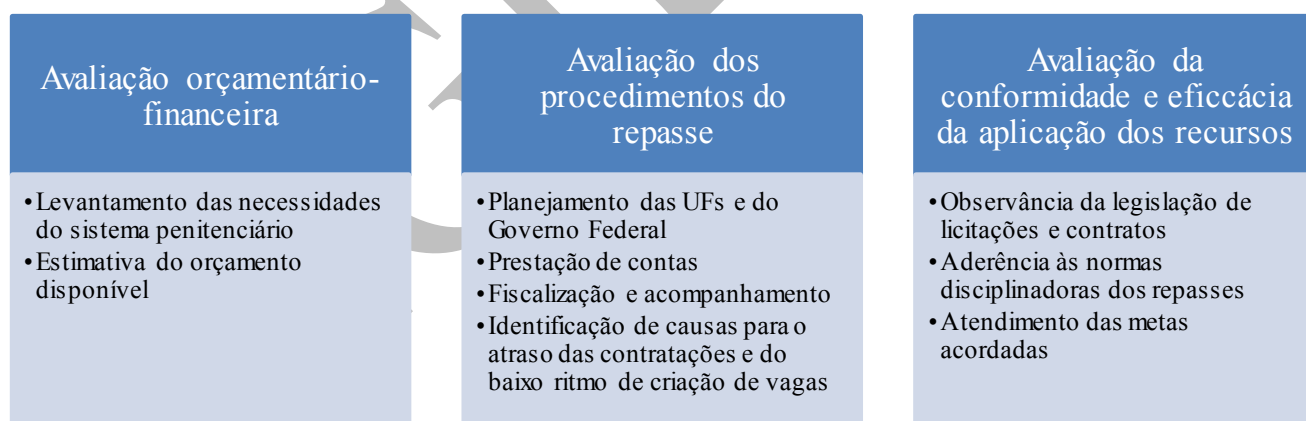
3.2. O planejamento das contratações de obras para criação de vagas apresenta falhas que comprometam ou inviabilizem o atingimento das metas estabelecidas;

3.3. Os saldos financeiros e o relatório de prestação de contas correspondem à situação patrimonial e aos resultados alcançados.

Escopo

6. A avaliação proposta na fase de planejamento dos trabalhos foi centralizada na verificação dos resultados alcançados da política (a nível de eficácia) e da identificação das causas para eventual mau desempenho e nas oportunidades de melhoria para a política.

7. Para isso, o projeto da auditoria desdobrou-se nos aspectos orçamentário-financeiro do fundo, na avaliação dos procedimentos das UFs e do Governo Federal relacionados aos repasse e na avaliação da adequabilidade da aplicação dos recursos.



Fonte: elaboração da equipe da SecexDefesa

8. Todos os aspectos objetivavam análise de caráter sistêmico da política. Por isso, neste relatório, não foram consideradas questões incidentais, de caráter operacional ou de conformidade, que não tinham viés de contaminar o universo fiscalizado.

9. Assim, foram identificadas causas para dificuldades das UFs para geração de resultados com os recursos repassados.

10. O trabalho também buscou avaliar em que nível os mecanismos do Depen para o planejamento e para a fiscalização dos repasses afetaram a execução dos recursos.

11. Avaliou-se conformidade da gestão dos recursos repassados. Os aspectos de conformidade avaliados foram os seguintes:

- a) regularidade do patrimônio adquirido em relação às informações financeiras e aos relatórios de prestação de contas e com a legislação pertinente;
- b) regularidade de contratações com as normas gerais de licitação e contratos;
- c) vinculação da execução das despesas aos planos de aplicação (termos firmados perante o órgão repassador);
- d) atendimento às finalidades previstas da LC 79/1994; e
- e) atendimento às finalidades do orçamento da União.

12. Para tanto, serão analisados vínculos detectados nos bancos de dados disponíveis entre gestores e fiscais das contratações e as pessoas físicas e jurídicas contratadas e serão estabelecidos marcos lógicos (parâmetros mensuráveis) para avaliar as contratações realizadas.

Não-escopo

13. A presente auditoria não tem o escopo de analisar as relações de causa e efeito entre o déficit de vagas no sistema prisional e outros aspectos do sistema de execução penal, a exemplo de regimes de penas, progressão de penas, prisões provisórias, audiências de custódia, eficiência do sistema de justiça criminal e da defensoria pública, políticas de encarceramento ou desencarceramento, políticas de prevenção de crimes e políticas de conscientização da população;

14. Também não será avaliada a efetividade dos repasses obrigatórios do Funpen, apenas haverá avaliação quanto à eficácia. Isto é, exame do atendimento aos objetivos imediatos, como a criação de vagas e aparelhamento do sistema.

15. Igualmente não serão apuradas, neste relatório de consolidação dos resultados da FOC, responsabilidades, se porventura tiver sido detectada a ocorrência ou o alto risco de ocorrência de desvios, fraudes, malversação ou outras irregularidades. Este relatório de auditoria tem como produto apenas o mapeamento de falhas sistêmicas, de natureza operacional ou de conformidade, que afetem os resultados da política de modo amplo.

Critérios

16. Os principais critérios de avaliação adotados nos trabalhos de auditoria foram:

- a) Lei complementar 79/1994, que instituiu o Funpen;
- b) Lei 7.210/1984, que instituiu a Lei de Execução Penal (LEP);
- c) Lei 8.666/1993, que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública;
- d) Lei 4.320/1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro;
- e) Lei Complementar 101/2000, que instituiu a Lei de Responsabilidade Fiscal;
- f) leis orçamentárias (LDOs e LOAs);
- g) Portarias 1.414/2016 e 72/2017 do Ministério da Justiça e Cidadania (MJC), que regulamentaram e alteraram a transferência obrigatória do Funpen realizada em 2016, respectivamente;
- h) Relatório de auditoria do Government Accountability Office (GAO) dos Estados Unidos da América, “Bureau of Prisons: Information on Efforts and Potential Options to Save Costs”, publicado em 2014;
- i) Portarias 1.171/2017 e 1.221/2017 do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MSP), que prorrogou o prazo de execução da transferência obrigatória do Funpen realizada em 2016 e regulamentou a transferência obrigatória do Funpen realizada em 2017, respectivamente; e

17. j) dados penitenciários e de segurança pública internacionais, da Organização das Nações Unidas, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do International Centre for Studies for Prison Studies.

Locais visitados e órgãos fiscalizados

18. A escolha dos estados fiscalizados decorreu de adesão voluntária das Secex Regionais do TCU. Sob coordenação da SecexDefesa, dez unidades técnicas participaram do trabalho nos estados da Bahia, Ceará, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

19. A SecexDefesa realizou piloto do trabalho no estado de Goiás, que foi selecionado em razão do alto nível de execução financeira do estado. A SecexDefesa também aplicou os procedimentos de auditoria no Distrito Federal, totalizando doze UFs fiscalizadas.

20. Em cada UF fiscalizada, os procedimentos de auditoria foram dirigidos aos gestores, sistemas informatizados, normas, documentos, instalações físicas e bens públicos que tivessem vínculo com a gestão dos recursos do Funpen repassados na modalidade obrigatória nos exercícios de 2016 e 2017.

Procedimentos adotados

21. Conforme já anteriormente noticiado, foram realizadas duas auditorias que abordaram o tema sistema penitenciário nacional e foram tratadas nos Acórdãos 972/2018 e 2.643/2018, ambos do Plenário, nas quais foram obtidas informações para o planejamento desta auditoria integrada (operacional e conformidade).

22. Além disso, durante o planejamento do trabalho, a equipe serviu-se das técnicas do mapa de processos, diagnóstico, análise de riscos e matriz de planejamento.

23. Nessa fase, com a finalidade de mapear os riscos, foram solicitadas informações ao Depen, à Controladoria-Geral da União e ao Conselho Nacional do Ministério Público. Além disso, realizou-se entrevista com gestores de Distrito Federal, para conhecer, preliminarmente, os processos de trabalho relacionados com o objeto de auditoria.

24. As informações do planejamento foram consolidadas no projeto de auditoria, na matriz de planejamento e diagnósticos prévio de necessidades de cada UF fiscalizada. Este último documento teve o objetivo de ambientar, rapidamente, os auditores das Secex Regionais para o trabalho de execução, visto não terem participado da etapa de planejamento.

25. Na matriz de planejamento foram definidos os órgãos e unidades detentores das informações requeridas, os instrumentos de coleta de dados e as fontes das informações.

26. Definidos esses mecanismos e com base nas informações até então obtidas, principalmente, por meio do Depen, do CNMP e do Governo do Distrito Federal, confeccionaram-se dois roteiros de execução, divididos “roteiro geral” e “roteiro de obras”.

27. Os roteiros visavam a detalhar os procedimentos de auditoria listado na matriz de planejamento, explicitando a fonte da informação, o instrumento e o produto do procedimento. Além disso, buscou-se destacar pontos que os auditores deveriam ficar atentos na aplicação dos procedimentos e padronizar os registros da auditoria para possibilitar a consolidação posterior pela SecexDefesa.

28. Complementarmente, foram elaborados roteiros padrão de entrevistas, que reuniam os elementos dos roteiros da auditoria que tinham como entrevista a técnica de auditoria recomendada.

29. Para validar a matriz de planejamento, foi realizada Paineis de Referência, que ocorreu na Sede do TCU e contou com a participação do Depen, do CNMP, do Ministério Público Federal e de representantes do MSP.

30. Para validar os procedimentos de auditoria (roteiros de auditoria), a SecexDefesa realizou auditoria-piloto no estado de Goiás, no período de 30/7 a 3/8.

31. Tendo em vista que os procedimentos no estado foram proveitosos, não foram necessários novos procedimentos *in loco* no estado durante a execução da auditoria, tendo sido feita, apenas, a complementação de algumas informações por meio de ofício de requisição.

32. Procedeu-se, então, à execução da auditoria-piloto, realizada em Goiás, na qual a equipe aplicou os roteiros e questionários junto aos representantes locais das unidades e órgão de administração penitenciária, avaliando, durante a própria execução, a clareza e pertinência das questões formuladas.

33. Feitos os ajustes devidos na matriz e nos roteiros, criou-se comunidade de prática no ambiente virtual do TCU, com o objetivo de repassar orientações, avisos, documentos, cronogramas e contatos das partes interessadas.

34. Além disso, foi realizada videoconferência com as Secex Regionais durante a fase de planejamento, para orientá-las quanto ao teor e propósitos da auditoria, bem como quanto à forma de desempenharem o seu papel nesta.

35. Iniciada a fase de execução, a equipe da SecexDefesa aplicou os roteiros e questionários junto aos representantes das unidades/órgão de administração penitenciária do Distrito Federal, não se descuidando de coordenar a execução nos estados, que já estava em curso.

36. A SecexDefesa também aplicou procedimentos de auditoria no Depen durante a execução, com objetivo de ratificar e complementar as informações colhidas nas UFs.

37. Ao final desta etapa, consolidaram-se as respostas aos roteiros e questionários e estabeleceram-se as conclusões deles resultantes.

Conformidade com as Normas de Auditoria do TCU (NAT):

38. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditorias aceitas pelo Tribunal.

39. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho serão submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

Apêndice C – Equipe do TCU responsável pela fiscalização

Conforme Portarias de Fiscalização SecexDefesa nº 515, 877, 938, 1021 e 1103/2018, subscritas pelo Secretário de Controle Externo Egbert Nascimento Buarque:

Supervisão da fiscalização, de 28/5/2018 a 30/11/2018

AUFC Márcia Lima de Aquino, matrícula nº 5684-7, lotada na SecexDefesa

Planejamento, coordenação, execução dos procedimentos de auditoria em órgãos federais e no Distrito Federal, consolidação dos dados e confecção do relatório, de 28/5/2018 a 30/11/2018

AUFC Ícaro Pontes Azevedo Aguiar, matrícula nº 10625-9, lotado na SecexDefesa

AUFC Nelson Anderson Costa Ribeiro, matrícula nº 11102-3, lotado na SecexDefesa

Execução dos procedimentos no estado da Bahia, de 13/8/2018 a 14/9/2018

AUFC Cláudio Carvalho de Castro, matrícula nº 3082-1, lotado na Secex-BA

Execução dos procedimentos no estado do Ceará, de 13/8/2018 a 14/9/2018

AUFC Emmanuel Nazareno Souza Vasconcelos, matrícula nº 433-2, lotado na Secex-CE

Execução dos procedimentos no estado do Mato Grosso do Sul, de 27/8/2018 a 28/9/2018

AUFC Paulo Alberto Mancini Pires, matrícula nº 6563-3, lotado na Secex-MS

Execução dos procedimentos no estado de Minas Gerais, de 20/8/2018 a 21/9/2018

AUFC Alder Alessandro do Carmo Amorim, matrícula nº 5654-5, lotado na Secex-MG

Execução dos procedimentos no estado do Pará, 13/8/2018 a 14/9/2018

AUFC Joel Nogueira Rodrigues, matrícula nº 3043-0, lotado na Secex-PA

Execução dos procedimentos no estado do Paraná, 13/8/2018 a 14/9/2018

AUFC Jorge Tawaraya, matrícula nº 2559-3, lotado na Secex-PR

Execução dos procedimentos no estado de Pernambuco, 13/8/2018 a 14/9/2018

AUFC Antônio Ezequiel Filho, matrícula nº 827-3, lotado na Secex-PE

Execução dos procedimentos no estado do Piauí, 13/8/2018 a 31/8/2018

AUFC Augusto de Brito Sousa, matrícula nº 9460-9, lotado na Secex-PI

AUFC Wilson Hebert Moreira Caland, matrícula nº 1053-7, lotado na Secex-PI

Execução dos procedimentos no estado do Rio Grande do Sul, 20/8/2018 a 31/8/2018

AUFC André Pinto Rodrigues, matrícula nº 324-7, lotado na Secex-RS

AUFC Carlos Fernando de Souza Fagundes, matrícula nº 366-2, lotado na Secex-RS

Execução dos procedimentos no estado de Santa Catarina, 20/8/2018 a 29/8/2018

AUFC Aloísio de Freitas Zamparetti, matrícula nº 4546-2, lotado na Secex-SC