

VOTO

Trata-se de auditoria integrada, nas modalidades operacional e conformidade, cujo objetivo foi avaliar a regularidade e o desempenho dos repasses obrigatórios de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) aos estados e ao Distrito Federal, a fim de verificar em que medida essas transferências de recursos têm atendido às necessidades estruturais do sistema penitenciário nacional, bem como evidenciar os principais obstáculos ao sucesso da política pública.

2. Os trabalhos foram conduzidos por três questões de auditoria, subdivididas em subquestões (peça 42):

2.1. 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?

2.2. os procedimentos adotados pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) – órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) – e pelas Unidades da Federação (UFs) no escopo das transferências obrigatórias do Funpen são suficientes e adequados para garantir a boa e regular aplicação dos recursos?

2.3. 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. Participaram desta Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) dez unidades técnicas do TCU: Bahia, Ceará, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Além disso, a Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) consolidou os achados de auditoria, realizou fiscalização-piloto no estado de Goiás, unidade da federação escolhida em razão do alto nível de execução financeira dos recursos do Funpen, e aplicou os procedimentos de auditoria no Distrito Federal. Ao todo, portanto, foram doze unidades da federação fiscalizadas.

4. Este trabalho se soma a outras duas importantes fiscalizações concernentes ao sistema prisional brasileiro, sob a minha relatoria, apreciadas pelos Acórdãos 2.643/2017 (TC 003.673/2017-0) e 972/2018 (TC 026.096/2017-0), do Plenário, que trataram, especificamente, das 1ª e 2ª etapas de auditoria coordenada com os tribunais de contas municipais e estaduais, respectivamente.

5. A auditoria se dividiu em três eixos:

5.1. **avaliação orçamentário-financeira:** levantamento de carências do sistema penitenciário; estimativa de investimentos necessários no sistema; estimativa dos recursos federais disponíveis; histórico orçamentário-financeiro do Funpen;

5.2. **avaliação dos procedimentos do repasse:** 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 crescimento de vagas; e

5.3. **avaliação da conformidade e eficácia da aplicação dos recursos:** observância da legislação de licitações e contratos; aderências às normas disciplinadoras dos repasses; atendimento das metas acordadas.

6. Os dados e projeções listados na tabela abaixo – cuja metodologia de cálculo se encontra detalhada nos apêndices A e B do relatório de auditoria – subsidiaram conclusões importantes acerca do sistema prisional brasileiro, conforme se verá na sequência deste voto:

| | | |
|---|--|-----------------|
| A | População prisional (junho/2016) | 689.510 pessoas |
| B | Capacidade do sistema prisional (junho/2016) | 367.217 pessoas |

| | | |
|---|---|-------------------|
| C | Déficit prisional de vagas (junho/2016) | 322.293 vagas |
| D | Número de vagas necessária para superação desse déficit (2020 a 2037) – cálculo resultante da soma déficit (322.293) com o crescimento da população prisional no período (85.039 vagas), descontadas as 21.068 vagas cuja entrega está prevista para 2019 | 386.264 vagas |
| F | Estimativa de custo de criação de uma unidade de vaga prisional | R\$ 49,35 mil |
| G | Estimativa de custo total ao final do 18º ano (c/ criação de 393.462 vagas) | R\$ 19,42 bilhões |
| H | Estimativa de custo médio anual de criação de vagas ao longo do período de 18 anos (2020 a 2037) | R\$ 1,08 bilhão |
| I | Estimativa de custo médio anual com despesas de manutenção de uma vaga prisional | R\$ 20,75 mil |
| J | Estimativa de custo médio anual com despesas de manutenção ao final do 18º ano (c/ criação de 396.462 vagas) | R\$ 8,16 bilhões |
| L | Estimativa de custo médio anual (Funpen) com despesas de manutenção ao longo do período de 18 anos (2021 a 2038) | R\$ 1,59 bilhão |
| M | Estimativa de custo médio anual (UFs) com despesas de manutenção ao longo do período de 18 anos (2021 a 2038) | R\$ 2,71 bilhões |
| N | Estimativa de custo médio anual (Funpen + UFs) com despesas de manutenção ao longo do período de 18 anos (2021 a 2038) – soma das colunas L e M | R\$ 4,30 bilhões |
| O | Estimativa de custo médio anual de reforma de 443 unidades prisionais em condições ruins (nacional + UFs) – período de 18 anos (2021 a 2038) | R\$ 47,80 milhões |
| P | Estimativa de repasse obrigatório anual do Funpen aos estados (a partir de 2020) | R\$ 17,94 milhões |

I - Insuficiência das transferências obrigatórias do Funpen diante da realidade do sistema penitenciário nacional

7. Há no País 1.449 presídios mantidos pelas UFs, nos quais se custodiam 689.510 pessoas – terceira maior população prisional do mundo, atrás dos Estados Unidos e da China. Tal dado, extraído do relatório, consta da base do Infopen (Sistema de Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário Brasileiro) de 2016 e indica a ordem de grandeza do sistema penitenciário nacional, composto basicamente por estabelecimentos penais estaduais e distritais.

8. Em paralelo, o sistema penitenciário federal, mantido diretamente pela União, por intermédio do Depen, compõe-se das penitenciárias federais de Catanduvas/PR, Campo Grande/MS, Porto Velho/RO, Mossoró/RN e Brasília/DF. Conforme consta do relatório, “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”.

9. No período compreendido entre 2000 e 2016, a população carcerária cresceu 294%. Nesse intervalo, o poder público criou mais de duzentas mil vagas em estabelecimentos prisionais, número abaixo do mínimo necessário para acomodação do citado incremento populacional. O passivo de investimentos no sistema penitenciário ainda é acentuado e merece atenção especial por parte dos atores estatais.

10. A execução orçamentária do Funpen sofreu alteração significativa a partir de 2016, com a instituição de repasses na modalidade obrigatória. Tal modificação na Lei Complementar (LC) 79/1994 – que criou o Funpen – foi introduzida pela Medida Provisória 755, de 19/12/2016 (MP 755/2016), posteriormente revogada pela MP 781/2017, que, por sua vez, foi convertida na Lei 13.500/2017.
11. Nem mesmo esse aumento recente no volume de recursos federais transferidos aos estados será suficiente para mudar a realidade do setor, de acordo com a projeção de repasses a partir de 2020. Estima-se que a partir desse ano de referência os recursos obrigatórios do Funpen, anualmente, devem se situar em R\$ 17,94 milhões. Todavia, a projeção de gastos anuais no setor é da ordem de R\$ 2,72 bilhões, ou R\$ 49 bilhões, para um período de 18 anos, entre 2020 e 2037).
12. O intervalo de 18 anos foi adotado por corresponder ao período necessário para que o poder público crie 386.264 novas vagas prisionais, com base em dados históricos que levaram em conta o tempo de conclusão de obras de engenharia.
13. As despesas estimadas em R\$ 2,72 bilhões (ou R\$ 49 bilhões ao longo do período considerado) seriam necessárias para suprimento do déficit de vagas (386.264 unidades), custeio parcial da manutenção da estrutura ampliada e reforma de 443 unidades que hoje se encontram em más condições (soma dos valores das colunas H, L e O da tabela constante do item 6).
14. Por sua vez, do lado das UFs, o gasto anual do sistema, estimado em R\$ 2,71 bilhões (coluna M), retornaria um valor de custeio do sistema (manutenção), em 18 anos, de R\$ 48,80 bilhões. Ao todo, os gastos do sistema penitenciário nacional (criação e adequação de vagas, manutenção e reforma de unidades prisionais), tanto das UFs quanto da União, requereriam montante estimado em R\$ 97,80 bilhões por ano (R\$ 48,80 bilhões + R\$ 49 bilhões).
15. Diante desse cenário, sobressai que as questões mais críticas do sistema penitenciário são a necessidade de: i. criação de 386.264 vagas até 2037 (coluna D); ii. apoio financeiro da União às UFs, para custeio das vagas a serem criadas, em virtude da alarmante situação fiscal por que passam; iii. reforma de 443 unidades hoje em condições precárias; e iv. adequação física dos estabelecimentos prisionais aos regimes de execução das penas.
16. A apuração evidenciou também distorções entre a realidade do sistema penitenciário e os regimes de cumprimento de pena. Por exemplo, há insuficiência de estabelecimentos-padrão, previstos na Lei de Execuções Penais (LEP), para os regimentos semiaberto (colônia agrícola ou industrial) e aberto (casa de albergado). Por outro lado, nota-se excesso de construção de vagas para o regime fechado, denotando falta de planejamento nas ações de expansão e modernização do sistema prisional nacional.
17. Com relação ao achado descrito no item anterior, formula a unidade técnica a seguinte proposta de determinação ao MJSP: “(...) 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”.
18. Segundo dados do Siop (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), entre 2000 e 2016, foram realizados investimentos da ordem de R\$ 763 milhões no sistema penitenciário nacional. Contudo, no mesmo período, levando-se em conta o custo de criação de uma unidade prisional (R\$ 49,35 mil – coluna G), seriam necessários R\$ 1,59 bilhão apenas em obras – excluídos desse cálculo todos os demais itens de investimentos, tais como reformas, aparelhamento de unidades, aquisição de viaturas para viabilização das vagas necessárias à acomodação do aumento da população prisional, que foi de 32.185 pessoas. Esse comparativo é suficiente para demonstrar a significativa distorção financeira do sistema.

19. Duas causas foram elencadas na auditoria para o baixo nível de investimentos no setor: o baixo nível de execução orçamentário-financeira do Funpen e o baixo nível de investimentos das UFs.

20. No período de 2000 a 2018, as despesas com recursos do Funpen totalizaram R\$ 6,33 bilhões (38,4% da dotação total). Esse baixo nível de execução pode ser explicado, em parte, pela sistemática de contratos de repasse, existente antes da obrigatoriedade dos repasses do fundo, por contingenciamentos que alcançaram R\$ 1,75 bilhão – posteriormente vedados pelo Supremo Tribunal Federal (ADPF 347) – e pela alteração do destino de 50% das custas judiciais federais, com o advento da EC 45/2004, antes devidas ao Funpen, e hoje ao custeio dos serviços afetos às atividades da Justiça.

21. Nas UFs, chama a atenção o baixo nível de investimentos, que, em 2017, alcançou 3,11% do total de despesas, muito em função do elevado volume de gastos com pessoal, o que contribui para ausência de crescimento do número de vagas no sistema – dados do Infopen mostram estagnação desse indicador entre 2014 e 2016.

22. Soma-se a isso a diminuição gradativa nos repasses anuais do Funpen (R\$ 1,21 bilhão em 2016, R\$ 590,6 milhões em 2017, R\$ 63,1 milhões em 2018 e R\$ 17,94 milhões, por estimativa, a partir de 2020), o que se explica, entre outros fatores, por variações nos percentuais máximos de dotação orçamentária, estabelecidos pela LC 79/1994, pela diminuição das receitas de rendimentos financeiros, a partir de 2017, e em função do próprio uso do superavit financeiro após a introdução dos repasses obrigatórios.

23. Outro aspecto determinante para a redução dos recursos foi a Desvinculação de Receitas da União (DRU), por meio das Emendas Constitucionais 27/2000, 42/2003, 56/2007, 68/2011 e 93/2016, que incidiu sobre parcelas de receita de concurso de prognósticos destinadas ao Funpen.

II - Atrasos nos cronogramas dos empreendimentos contratados pelas UFs

24. Apurou a equipe de auditoria atrasos na execução dos contratos (exceto obras) com recursos repassados do Funpen, situação que, em setembro de 2018, se mostrou presente em 68,1% das avenças conduzidas pelos entes estaduais. Em termos financeiros, a execução se situou entre 49,4% e 11,9% dos volumes repassados em 2016 e 2017, respectivamente. Esse fato pode acarretar a devolução dos saldos ao fundo ou, em caso de prorrogação de prazo por ato do ministro da Justiça, prejudicar a operacionalização dos repasses devido a sobreposição de vigências e às dificuldades dos entes em gerir múltiplos processos.

25. As principais causas dos atrasos, segundo opinião das doze UFs fiscalizadas, estão na lentidão do Depen no exame dos processos e em dificuldades administrativas atribuídas às próprias UFs.

26. A atuação do Depen, após os repasses financeiros, limita-se à análise de pedidos de alteração de planos de aplicação. Para se ter ideia, em relação aos repasses dos anos de 2016 e 2017, o órgão recebeu quarenta pleitos dessa natureza, uma média anual de 2,3 por UF.

27. Internamente, informou o órgão ter estabelecido prazo de quinze dias para conclusão de exames sobre os planos de aplicação ou pedidos de alteração encaminhados pelas UFs. Entretanto, não estabeleceu eventual prazo-limite para envio de tais solicitações pelos entes. No mesmo sentido, não padronizou, em termos de conteúdo e forma, o envio do mencionado documento.

28. Entende a unidade instrutiva que a definição desse prazo é necessária para, além de evitar retrabalhos, impor marco previamente estabelecido às UFs de modo a forçá-las a aperfeiçoar seus planejamentos e processos de trabalho, tendo como resultado planos de aplicação consistentes em conteúdo. Minimizar-se-iam, destarte, casos de envios dos documentos incompletos apenas para se cumprir o prazo legal. Nesse sentido, caberia ao Depen fixar esse prazo mediante ato normativo, exigindo o seu cumprimento, exceto em casos emergenciais ou excepcionais.

29. Nesse ponto, propõe a unidade técnica a expedição de recomendação ao MJSP no sentido de que “(...) estabeleça prazo-limite e possíveis hipóteses para alteração de planos de aplicação, com ressalvas às situações de comprovada excepcionalidade ou de emergência ou, ainda, de superveniência de fatos que

impactem a gestão dos recursos, com objetivo de reduzir o número de pleitos dessa natureza, bem como de fomentar maior rigor na elaboração do plano inicial”.

30. Em razão de dúvidas suscitadas por algumas UF's sobre a obrigatoriedade de a União, por intermédio do Depen, aprovar os planos de aplicação e suas posteriores alterações como condição para os repasses do Funpen – o que se extrai do disposto no art. 3º-A, § 3º, da LC 79/1994, por interpretação extensiva –, aconselha a SecexDefesa que este Tribunal dê “(...) ciência ao MJSP de que os planos de aplicação de que trata o art. 3º-A, inciso III, § 3º, da LC 79/1994, bem como suas subseqüentes alterações, submetem-se à prévia aprovação da União, a fim de que sejam validados segundo os critérios estabelecidos na legislação aplicável à matéria”.

31. A insuficiência de servidores estaduais para gestão das contratações com recursos do Funpen foi um dos pontos anotados na fiscalização. Constatou-se haver mais de cinco contratações por servidor nas áreas-meio dos departamentos penitenciários locais. A mudança na sistemática de repasses, que passou a ser diretamente aos fundos estaduais, de natureza obrigatória, provocou aumento significativo nas demandas de trabalho daqueles órgãos, o que requer dos estados maior eficiência administrativa e operacional, por meio de capacitação e políticas motivacionais, haja vista a crise fiscal por que passam e consequente dificuldade de ampliação do quadro de servidores.

32. Sobressai do relatório, diante disso, proposta de dar ciência aos tribunais de contas dos estados e do DF dessa realidade e da importância de, no curso de suas ações de controle externo, estimularem seus jurisdicionados à adoção de mecanismos de estímulo e indução na busca por essa maior eficiência estatal.

III – Baixo ritmo de criação de vagas no sistema penitenciário

33. Outro dado impactante se refere ao baixo ritmo de criação de vagas no sistema penitenciário, bem abaixo das metas previstas para o período. Considerando as doze UF's fiscalizadas, em setembro de 2018, após 21 meses do primeiro repasse obrigatório, somente 996 das 14.893 vagas com recursos relativos àquele exercício foram concluídas, ou seja, 6,7%. Estima-se que até 31/12/2019 sejam criadas 2.854 vagas. Tal número, no entanto, não é sequer suficiente para suplantar o possível crescimento da população prisional no período entre 2016 e 2018.

34. Em termos financeiros, as doze UF's receberam R\$ 383,3 milhões para criação de vagas, em dezembro de 2016, dos quais somente R\$ 27,6 milhões (7,2%) foram executados até setembro de 2018.

35. Esse reduzido ritmo de execução orçamentário-financeira redundaria, em tese, na incidência da regra disposta no art. 3º-A, § 4º, da LC 79/1994, segundo a qual “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”. No entanto, o MJSP tem reiteradamente editados portarias de prorrogação dos prazos inicialmente estabelecidos.

36. Segundo salientado no relatório, essa sistemática de atrasos continuados compromete a eficácia da política pública, ante a inexistência das vagas nos prazos estimados, e a sua efetividade, em razão da incapacidade da ação governamental de combater o déficit de vagas, o que se converte em contínuo crescimento do desequilíbrio entre o número de presos e o ritmo de criação de vagas.

37. Essa realidade possui quatro fatores fundamentais como causa: i. carência de estudos preliminares de viabilidade e de planos diretores penitenciários por parte das UF's; ii. insuficiência de capacidade operacional das UF's; iii. insuficiência de quadro técnico do Depen; e iv. inadequação dos controles prévios do Depen.

38. Conforme apurado na auditoria, no caso de obras e serviços de engenharia, apenas 32,5% dos projetos básicos elaborados pelas doze UF's (treze de quarenta) continham estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA), em desacordo com disposições da Lei 8.666/1993 e da Lei 12.462/2011 (Regimento Diferenciado de Contratações (RDC)).

39. Diante dessa constatação, a proposta de encaminhamento formulada pela SecexDefesa consiste em determinar ao MJSP que: i. exija dos entes subnacionais, no caso de repasses do Funpen para construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais, a elaboração de EVTEA e de planos de aplicação, com base no permissivo contido no art. 3º-A, § 3º, inciso III, da LC 79/1994, que estabelece, como condição para as transferências, apresentação de planos associados aos programas para melhoria do sistema penitenciário nacional e reinserção social de presos, a partir de critérios definidos pelo órgão ministerial; e ii. estabeleça procedimentos padronizados para elaboração do EVTEA, com o intuito de simplificar o processo para as UFs e as análises a cargo do Depen, tendo em vista as atribuições desse órgão de assistir tecnicamente as UFs (art. 72, incisos III e IV, da LEP).

40. Na mesma linha, identificou-se que apenas cinco das doze UFs contavam com programas de necessidades e planos de expansão do sistema penitenciário. Essa lacuna documental contribui para atrasos na realização dos empreendimentos e para aumento de seus custos, além de outros prejuízos indiretos à sociedade e ao próprio poder público.

41. Adicionalmente, alvitra aquela unidade recomendar ao aludido ministério, na condição de órgão central do Sistema Único de Segurança Pública, e tendo em vista as disposições dos arts. 9º e 10, inciso I, e 13 da Lei 13.675/2018, que fomenta, estabeleça diretrizes ou coordene ações com vistas a solucionar a ausência, no âmbito das UFs, de programas de necessidades, planos de expansão de médio e longo prazos do sistema penitenciário local e estudos sobre o impacto financeiro gerado pela superveniência de novas vagas – omissão contrária à orientação prevista no art. 16, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

42. Causa adicional dos atrasos na criação de vagas é a insuficiente capacidade operacional das UFs. Em relação aos doze estados analisados na auditoria, verificou-se, em setembro de 2018, que havia expectativa de conclusão de apenas cinco obras custeadas com recursos repassados em 2016 e 2017; a previsão inicial, por outro lado, era de cinquenta e cinco.

43. Ademais, a averiguação demonstrou acúmulo de atividades nos setores de engenharia das doze UFs da amostra fiscalizada e exercício de atividades não relacionadas aos repasses do Funpen. Como dito anteriormente, o maior volume de recursos federais disponíveis ao sistema penitenciário, em razão da instituição de transferências obrigatórias, exige das UFs aumento e especialização de seu quadro de pessoal, o que não se constatou nesta oportunidade.

44. O encaminhamento aventado no relatório para o presente achado é, à semelhança do descrito no item 31, dar ciência aos tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos município “(...) sobre a importância de, no curso das ações de controle externo, induzir/estimular os respectivos jurisdicionados a (...) criarem 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”.

45. Em relação ao Depen, o resultado do trabalho mostra insuficiência do quadro técnico de engenharia do órgão, que necessita de incremento de pessoal em virtude do maior volume de atividades decorrentes da introdução dos repasses obrigatórios do fundo, tais como análise de compatibilidade de planos de aplicação à LC 79/1994; análise de planos de utilização; e análise de EVTEA, planos de orçamento e relatórios de prestação de contas. Muitas UFs atribuíram ao Depen a responsabilidade por atrasos no andamento das obras, haja vista o acúmulo de projetos cuja aprovação está a cargo do órgão.

46. A solução corretiva indicada pela unidade técnica consiste em “determinar ao MJSP que apresente plano de ação com vistas a equacionar os atrasos verificados nas análises dos projetos apresentados pelas UFs, especialmente aqueles decorrentes da insuficiência do quadro técnico de engenharia do Depen”.

47. Outra conclusão do relatório foi que o Depen tem solicitado, durante o prazo de aplicação dos recursos pelas UFs, após análise dos planos de aplicação, projetos de engenharia para avaliar a viabilidade técnica, econômica e ambiental dos empreendimentos. Essa constatação, assim como verificações e requisições tardias de planos de aplicação e EVTEA, é incompatível com a sistemática

de repasses obrigatórios anuais prevista no art. 3º-A da LC 79/1994, segundo a qual esse tipo de validação deve ser dar na fase de habilitação, de forma prévia aos repasses, sob pena de acúmulo de processos em análise e retardo desnecessário na execução das despesas.

48. Propõe a SecexDefesa, nesse caso, determinar ao MJSP que realize, em momento anterior ao repasse dos recursos, as verificações listadas a seguir, sem prejuízo de ações de fiscalização pontuais que julgar cabíveis:

a) aderência do plano de aplicação aos critérios de aceitabilidade de custos de vagas, conforme determinado no subitem 9.1.5 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 com as estratégias, objetivos, metas, prioridades e ações relacionados à criação de vagas e à reforma de estabelecimentos penais, 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.

IV – Deficiências no planejamento orçamentário do Funpen

49. Segundo a regra expressa no art. 3º-A, § 1º, da LC 79/1994, as despesas de custeio e de investimento do Depen deverão ser abatidas da base de cálculo para incidência dos percentuais de dotação orçamentária do Funpen devidos aos entes federados, a título de transferência obrigatória:

“Art. 3º-A A União deverá repassar aos fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a título de transferência obrigatória e independentemente de convênio ou instrumento congênere, os seguintes percentuais da dotação orçamentária do Funpen: (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)

I - até 31 de dezembro de 2017, até 75% (setenta e cinco por cento); (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)

II - no exercício de 2018, até 45% (quarenta e cinco por cento); (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)

III - no exercício de 2019, até 25% (vinte e cinco por cento); e (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)

IV - nos exercícios subsequentes, 40% (quarenta por cento). (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)

§ 1º Os percentuais a que se referem os incisos I, II, III e IV do caput deste artigo serão auferidos excluindo as despesas de custeio e de investimento do Depen. (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)” (grifei)

50. Nesse contexto, os dados coletados na fiscalização mostram que a execução orçamentário-financeira do Depen tem se mostrado muito aquém de sua dotação orçamentária. Desde a introdução do caráter obrigatório das transferências, em 2016, são observadas distorções significativas entre os volumes orçados e executados, com especial destaque para 2017. Essa prática reiterada impacta diretamente as disponibilidades financeiras devidas às UFs, fruto da disposição legal acima destacada.

51. Há que se lembrar que essa sistemática, na medida em que reduz o montante dos repasses obrigatórios aos fundos dos entes federados, tende a influenciar o cálculo do resultado primário do Governo Federal. De acordo com a metodologia “abaixo da linha”, calculada pelo Banco Central do Brasil, que decorre da variação da dívida pública, o aumento injustificado do saldo do fundo pode superavaliar o resultado apurado no exercício.

52. Consoante enfatiza a equipe, não há razões aparentes para tamanho desequilíbrio orçamentário-financeiro, uma vez que as despesas do sistema penitenciário federal são previsíveis e

não se sujeitam normalmente a grandes variações. A ocorrência revela falha de planejamento, em descompasso com o princípio da responsabilidade da gestão fiscal.

53. Por essa razão, a proposta alvitrada pela unidade técnica consiste em “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”.

V – Atrasos e omissões no envio de relatórios

54. O Depen tem exigido das UFs que o relatório anual de gestão (art. 3º-A, § 3º, inciso V, da LC 79/1994) possa ser enviado em até sessenta dias após o fim do período fixado para utilização dos recursos (vigência de cada repasse). Ao ver da unidade técnica, as disposições da LC 79/1994 não autorizam essa interpretação, mas a que privilegia o envio do documento de forma prévia ao repasse do exercício subsequente. Em função disso, propõe recomendar ao MJSP que estabeleça prazo máximo para submissão dos relatórios de gestão anuais previamente ao repasse do exercício seguinte, de modo que o órgão tenha tempo suficiente para análise e aprovação.

55. Considerando que a Portaria 1.221/2017 não exige das UFs a apresentação de justificativas para situações de não execução de recursos, sugere, adicionalmente, recomendar ao órgão 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”.

VI – Achados de auditoria específicos de determinadas UFs

56. Resumidamente, a fiscalização encontrou ainda achados específicos a determinadas UFs, quais sejam: manutenção indevida de recursos do Funpen em conta única (Distrito Federal); aquisição de objetos incompatíveis com as finalidades previstas no 3º da LC 79/1994 (Goiás); aquisição de equipamentos de raios *x/bodyscanners*, por inexigibilidade de licitação, sem justificativas e estudos técnicos que demonstrassem impossibilidade de competição e com indícios de sobrepreço (Pernambuco); e aquisição de equipamentos de raios *x/bodyscanners* com indícios de restrição de competitividade e sobrepreço (Santa Catarina).

VII – Considerações finais

57. Historicamente, a ampliação do número de vagas no sistema prisional (mais de 200 mil entre 2000 e 2016) não tem acompanhado o crescimento da população carcerária no Brasil. O excessivo número de presos por metro quadrado retrata apenas uma vertente do problema, do qual defluem e se somam tantos outros. Essa realidade, aliada à precariedade dos estabelecimentos prisionais e à pouca efetividade das políticas de ressocialização das pessoas submetidas à privação de liberdade, compromete a segurança pública e expõe quadro generalizado de violação de direitos humanos.

58. Um exemplo recente desta trágica realidade ocorreu no dia 26 de maio de 2019, no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Compaj), em Manaus/AM, onde nova rebelião de detentos resultou em mais quinze mortos para uma conta crescente, que não tem se intimidado nos últimos anos. Não é demais recordar que, nesse mesmo local, em 2017, noticiava a imprensa uma das maiores chacinas da história dos presídios brasileiros, quando cinquenta e nove pessoas morreram como resultado de uma briga entre facções criminosas.

59. Casos como esses refletem a escassez de recursos, a superlotação dos presídios, a omissão e desorganização do Estado e o baixo volume de investimentos no setor.

60. Havia expectativa de que os repasses obrigatórios do Funpen resolvessem – ou ao menos trouxessem números mais animadores no curto ou médio prazo – a triste realidade do sistema, caracterizada pela problemática da superlotação. Isso não ocorreu até agora. O tradicional caos remanesce, apesar de terem havido melhorias no sistema como um todo.

61. Esta auditoria confirma, por meio de dados consistentes, a impressão do senso comum sobre o sistema penitenciário nacional. A quantidade e a complexidade de números, informações e estimativas coletados no trabalho revelam que os recursos repassados pela União, por intermédio do Funpen, aos estados e municípios, além de insuficientes para cobrir o volume de despesas da esfera prisional, considerando-se a necessidade de criação de vagas no ritmo de crescimento da população carcerária – que foi de 294% entre 2000 e 2016 –, têm sido aplicados de modo ineficiente.
62. Não obstante a maior disponibilidade orçamentário-financeira, a execução das despesas apresentou baixos índices, há atrasos sistemáticos na execução de obras e faltam ações articuladas por parte dos atores estatais em direção a maior eficiência na gestão dos recursos públicos. De forma mais específica, atrasos nos cronogramas dos empreendimentos, carência de planejamento do setor, deficiências administrativas das UFs, lentidão do Depen na análise de processos e pedidos de alteração de planos de aplicação, baixa execução orçamentário-financeira e baixo volume de investimentos, entre outras evidências, são alguns dos problemas retratados nesta ação de controle.
63. Merece destaque o aparente prejuízo imposto às UFs em decorrência do descompasso entre a dotação orçamentária do Depen e a sua execução, ante a incidência da regra contida no art. 3º, § 1º, da LC 79/1994, segundo a qual as despesas de custeio e de investimento do órgão serão excluídas da dotação orçamentária do fundo para efeito de aplicação dos percentuais devidos aos entes federativos – previstos no mesmo diploma legal. Logo, uma vez inflado o orçamento do Depen, a dotação orçamentária do Funpen se reduz, e, por consequência, tem-se o mesmo efeito nos repasses devidos às UFs.
64. Essa constatação, em especial, enseja correção imediata por parte das autoridades federais ante seu enorme potencial de restringir ainda mais os escassos recursos destinados às UFs. É bem verdade que, na conjuntura atual, essa menor disponibilidade financeira não lhes causaria tanto prejuízo. Isso se explica pelo baixo nível de investimentos, conforme exposto em outra oportunidade. Hoje, conforme evidencia o relatório, as UFs não têm conseguido gastar a totalidade dos recursos que lhes são repassados, por diversos fatores.
65. Entretanto, a tendência é que o efeito negativo decorrente dessa situação se amplie no futuro, quando se espera que as UFs estejam mais bem providas em termos humanos e materiais para alcançar maiores índices de execução financeira.
66. Esse conjunto de achados é por demais suficiente para se dizer que o Brasil ainda não alcançou o devido grau de profissionalismo e eficiência que a população tanto espera em se tratando de política criminal e outras políticas públicas afetas ao sistema prisional. Além de todas as consequências listadas no relatório e resumidas ao longo deste voto, o cenário exposto é de insegurança com o futuro.
67. Não desconheço o esforço das autoridades federais, no âmbito dos três poderes, para melhoria do quadro. No âmbito do Judiciário, o CNJ passou a monitorar em tempo real os mandados de prisão. Houve instituição de audiências de custódia e de sistema de geoprocessamento a fim de permitir o acompanhamento da população carcerária em todo o território nacional. Na esfera do Poder Legislativo, destaca-se a criação do Sistema Único de Segurança Pública e do Plano Nacional de Segurança Pública (Lei 13.675/2018). Por sua vez, no Poder Executivo, houve instituição dos repasses obrigatórios do Funpen e do fundo nacional de segurança pública, além de flexibilização de regras que permitiram a criação de vagas prisionais de forma mais célere e eficaz, mediante alteração de resolução do CNPN.
68. Apesar dessas importantes inovações, as evidências não sugerem ter havido correção ou sequer diminuição das distorções crônicas e estruturais amplamente divulgadas na mídia e conhecidas por todos. Mais uma vez, é preocupante a contínua desproporção entre as taxas de crescimento do número de presos condenados e do número de vagas disponíveis em virtude de novos empreendimentos ou de ampliações dos já existentes.

69. É fato que as projeções realizadas pela equipe de auditoria levaram em conta, como não poderia ser diferente, apenas os dados necessários à equalização desta relação entre a quantidade de vagas e a quantidade de presos, o que se alcançaria unicamente com a atuação da União e dos entes estatais na construção de novos estabelecimentos prisionais e na ampliação dos existentes.

70. Por outro lado, sabe-se que a busca pelo fechamento da equação “população prisional x número de vagas” não deve ter um fim em si mesmo. Conquanto imprescindível, a pretensão mais legítima dos atores estatais e todas as demais pessoas envolvidas na causa deveria estar na redução do número de condenados, o que passaria, sobretudo, por profunda revisão na política criminal, no âmbito legislativo, a começar pela substituição de penas privativas de liberdade por restritivas de direito, para crimes de menor potencial ofensivo. Houve alterações recentes na legislação penal nesse sentido, é fato, mas, na minha impressão, muito mais há de ser feito.

71. Espera-se, em paralelo, que políticas de segurança pública sejam implementadas e monitoradas, como a intensificação das ações policiais e a realização de programas sociais em regiões mais carentes e com altos índices de cometimento de ilícitos, a exemplo das medidas inseridas no chamado “Plano Moro”, que tem sido divulgado com frequência na imprensa.

72. Feitas essas considerações, acolho a integralidade das proposições formuladas pela unidade técnica, com ressalva para sutis ajustes redacionais.

73. Por fim, em vista da excelência do trabalho, parabeno os dezesseis auditores federais de controle externo desta Casa – na pessoa do secretário de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública, Egbert Nascimento Buarque –, que contribuíram para a feitura deste valioso produto de controle externo, o qual, com olhar no passado, no presente e no futuro, por meio de vasto conjunto de informações, cruzamentos de dados e estimativas consistentes, permitiu conclusões importantes sobre a realidade do sistema penitenciário brasileiro, a partir do que será possível direcionar a administração pública em busca de maior eficiência no emprego dos recursos oriundos do Funpen.

Ante o exposto, VOTO por que este Colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua consideração.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de julho de 2019.

ANA ARRAES
Relatora