

ACÓRDÃO Nº 1542/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.047/2018-1
- 1.1. Apenso: TC 014.868/2018-0
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidade: Departamento Penitenciário Nacional.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa).
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de auditoria integrada (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.

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

9.1. determinar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria-Executiva e do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), que:

9.1.1. exija dos entes subnacionais, no caso de repasses do Funpen para construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais (art. 3º, inciso I, da Lei Complementar 79/1994), a elaboração de Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) e de plano de aplicação, com fundamento no disposto no art. 3º-A, § 3º, inciso III, da Lei Complementar 79/1994, segundo o qual é condição para as transferências a apresentação de planos associados aos programas para melhoria do sistema penitenciário nacional e reinserção social de presos, com base em critérios definidos pelo órgão ministerial;

9.1.2. estabeleça procedimentos padronizados para elaboração do EVTEA, com o intuito de simplificar o processo para as Unidades da Federação (UFs) e as análises a cargo do Depen, tendo em vista as atribuições deste último de assistir tecnicamente aquelas (art. 72, incisos III e IV, da LEP);

9.1.3. apresente plano de ação contendo, pelo menos, ações, responsáveis e prazos para equacionar os atrasos verificados nas análises dos projetos apresentados pelas UFs, especialmente aqueles decorrentes da insuficiência do quadro técnico de engenharia do Depen, de modo a proporcionar o bom desempenho das atribuições designadas no art. 72, incisos III e IV, da LEP e o cumprimento material à decisão do Supremo Tribunal Federal de que trata a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347;

9.1.4. realize, em momento anterior ao repasse dos recursos, as verificações listadas a seguir, sem prejuízo de ações de fiscalização pontuais que julgar cabíveis:

9.1.4.1. 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;

9.1.4.2. existência de estudos que demonstrem a viabilidade do projeto, conforme critérios a serem definidos pelo Depen, tendo em vista o que dispõe o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência deste Tribunal (v.g. Acórdãos 1.730/2004 e 1.568/2008, Plenário);

9.1.4.3. compatibilidade do plano de aplicação com a legislação correlata ao tema, especialmente a Lei Complementar 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

9.1.4.4. aprovação do relatório de gestão referente ao exercício anterior, conforme previsto no art. 3º-A, § 3º, inciso V, da Lei Complementar 79/1994.

9.1.5. compatibilize, na fase de planejamento orçamentário do Funpen, as despesas concernentes ao custeio e aos investimentos diretos do Depen, especialmente as ligadas ao Sistema Penitenciário Federal, às reais necessidades ou à capacidade de execução do aludido órgão, de forma que não haja distorção entre o volume de recursos transferidos às UFs na modalidade obrigatória (art. 3º-A da Lei Complementar 79/1994), em atenção à disposição expressa no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

9.2. recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria Executiva e do Depen, que avalie a conveniência e a oportunidade de:

9.2.1. fomentar, estabelecer diretrizes ou coordenar ações com vistas a solucionar as seguintes deficiências do sistema penitenciário nacional, no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública, tendo em vista o que dispõem os arts. 9º, 10, inciso I, e 13 da Lei 13.675/2018:

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

9.2.1.2. 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.

9.2.2. definir os elementos mínimos que devem compor o relatório de gestão anual previsto no art. 3º-A, § 3º, inciso V, da Lei Complementar 79/1994, entre os quais as razões para a eventual não utilização dos recursos anteriormente repassados, bem como estabelecer prazo máximo para remessa do citado relatório ao Depen, a fim de reservar tempo hábil para que o órgão federal os analise e os aprove previamente ao repasse do exercício seguinte;

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

9.2.4. estabelecer 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.

9.3. dar ciência ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria Executiva e do Depen, de que:

9.3.1. este trabalho identificou distorções importantes entre o número de estabelecimentos penais, por regime de cumprimento de pena, e as necessidades atuais do sistema, em descompasso com as diretrizes estabelecidas na própria Lei de Execução Penal (Lei 7.210/1984), o que enseja medidas efetivas para que as novas construções sejam realizadas em vista das carências existentes, quando da elaboração de diretrizes e do planejamento de ações de expansão e modernização do sistema prisional nacional;

9.3.2. os planos de aplicação de que trata o art. 3º-A, § 3º, inciso III, da Lei Complementar 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;

9.3.3. a não apresentação de relatórios de gestão com periodicidade anual, mesmo na hipótese de prorrogação de prazo de utilização de recursos, ou, ainda, da não efetiva execução deles,

inabilita a UF faltosa ao recebimento de novos repasses, nos termos preceituados no art. 3º-A, § 3º, inciso V, da LC 79/1994;

9.3.4. 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.

9.4. dar ciência aos tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios sobre a importância de, no curso das ações de controle externo, induzir os respectivos jurisdicionados a:

9.4.1. imprimir 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;

9.4.2. criar, 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, 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 dos municípios ao ritmo necessário de criação de vagas.

9.5. fixar prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que o Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria Executiva e do Departamento Penitenciário Nacional, conforme cada caso, apresente ao Tribunal de Contas da União:

9.5.1. as providências adotadas para implementação das determinações e para correção ou revisão de procedimentos referentes às ciências emitidas;

9.5.2. a análise da viabilidade do atendimento das recomendações ou a remessa de informações sobre eventual decisão em adotar medidas alternativas quando as circunstâncias decorrentes da aplicação do julgamento profissional as justificar; e

9.5.3. os resultados efetivos proporcionados pelas deliberações.

9.6. determinar à SecexDefesa que monitore a implementação das determinações e a correção dos problemas apontados nas recomendações e nas ciências expedidas no âmbito deste processo; e

9.7. dar ciência desta deliberação aos Presidentes do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; ao Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República; aos ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, da Economia e da Controladoria-Geral da União; ao presidente do Conselho Nacional de Justiça; ao Conselho Nacional do Ministério Público; à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados; à Subcomissão Permanente de Segurança Pública do Senado Federal; ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública; ao Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública; à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública; à 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal; aos departamentos penitenciários do Distrito Federal e dos estados; aos tribunais de contas do Distrito Federal, dos estados e dos municípios; ao Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas, ao Instituto Rui Barbosa e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil.

10. Ata nº 24/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/7/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1542-24/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Relatora

Fui presente:

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