

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 018.047/2018-1 [Apenso: TC 014.868/2018-0]
Natureza: Relatório de Auditoria.
Unidade: Departamento Penitenciário Nacional.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA INTEGRADA (OPERACIONAL E CONFORMIDADE). FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. AVALIAÇÃO DA REGULARIDADE DOS REPASSES OBRIGATÓRIOS DE RECURSOS DO FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL (FUNPEN) ÀS UNIDADES FEDERATIVAS. INSUFICIÊNCIA DOS REPASSES OBRIGATÓRIOS DO FUNPEN DIANTE DA REALIDADE DO SISTEMA. ATRASOS NOS CRONOGRAMAS DAS OBRAS. BAIXO RITMO DE CRIAÇÃO DE VAGAS PRISIONAIS. DEFICIÊNCIAS NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DO FUNDO. ATRASOS E OMISSÕES NO ENVIO DE DOCUMENTOS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

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. Transcrevo o relatório aprovado no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa), inserto à peça 108 – despachos da diretora e do secretário às peças 109 e 110:

“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 2.643/2017 e 972/2018, ambos do Plenário desta Casa e também relatados pela Ministra Ana Arraes.
3. A instituição da modalidade 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 modificação 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, caracterizado 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 abstinhasse 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 dezanove 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 imediatamente 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 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; c) de conformidade, com o intuito de verificar a aderência da aplicação dos recursos aos parâmetros legais e infralegais; e d) 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
<ul style="list-style-type: none"> • Levantamento de carências do sistema penitenciário • Estimativa de investimentos necessários no sistema • Estimativa dos recursos federais disponíveis • Histórico orçamentário-financeiro do Funpen 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 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, 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

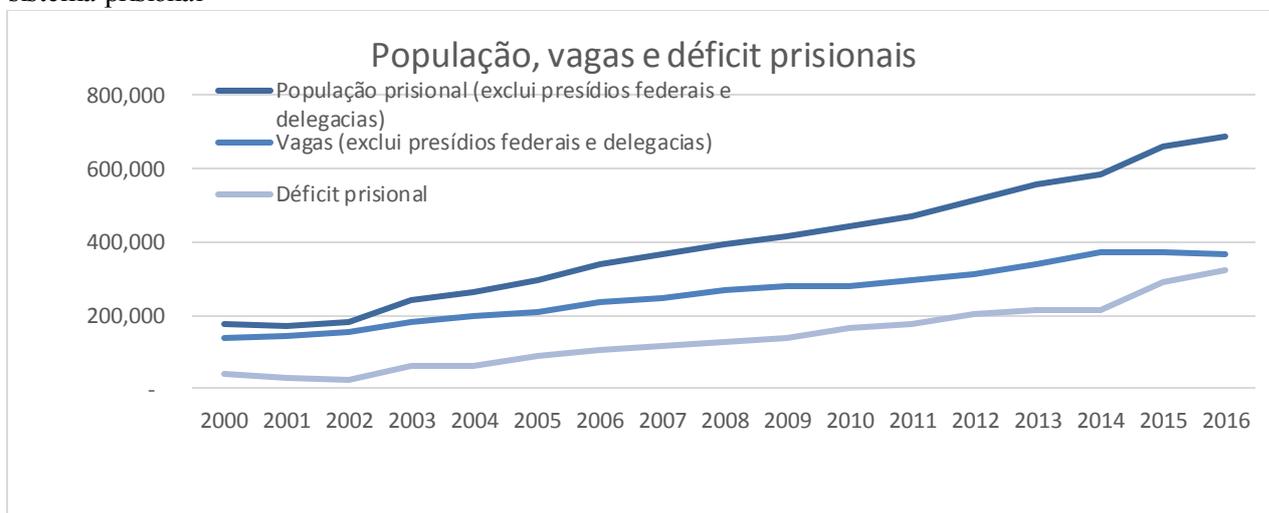
21. O sistema penitenciário brasileiro é majoritariamente composto por estabelecimentos penais estaduais e distritais. Ao todo, há no país 1.449 presídios mantidos pelas UFs, nos quais se custodiam 689.510 pessoas (Infopen/2016).

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 põe 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 294% 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 UFs do país.

Figura 2: Crescimento da população, da capacidade (número de vagas do sistema) e do déficit de vagas 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 (tema tratado no TC 003.673/2017-0, Auditoria do Sistema Prisional I), más condições físicas de diversos estabelecimentos penais, prisões de indivíduos em unidades carcerárias impróprias para os regimes de penas para os quais foram sentenciados e não prestação de assistência ao preso objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.

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, além das medidas tomadas pelos gestores locais, 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

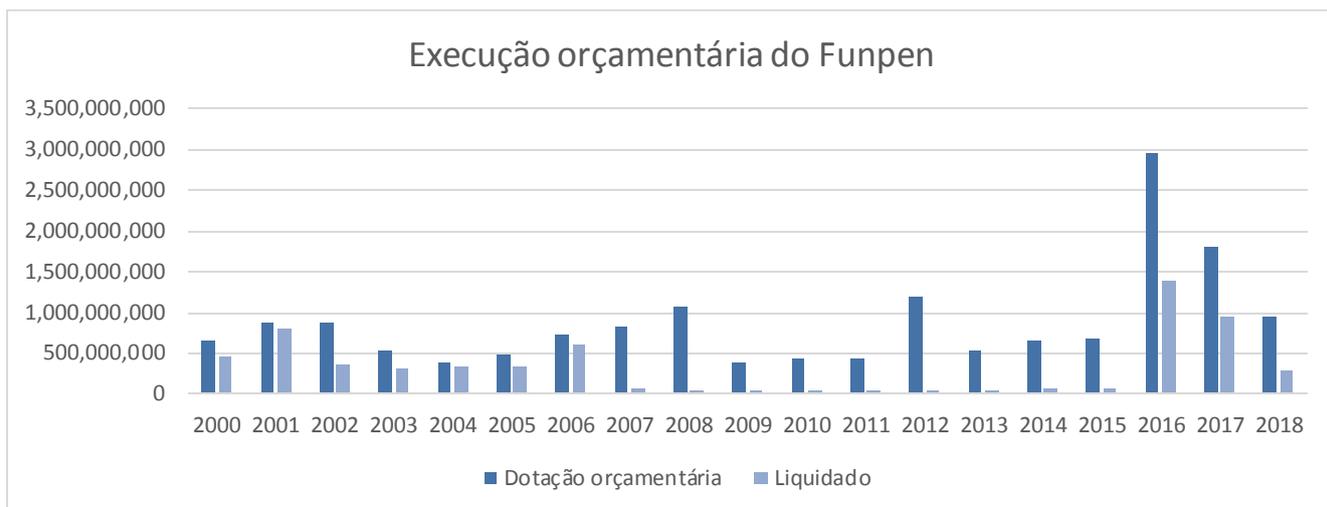
	Medida	Objetivo
Poder Judiciário	Instituição das audiências de custódia, Resolução CNJ 213, de 15/12/2015	Levar toda pessoa presa em flagrante delito à autoridade judicial no prazo de 24 horas para apreciar a legalidade e a necessidade de prisão.
	Instituição do Banco Nacional de Mandados de Prisão 2.0 (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, como já exposto, padece de um cenário de subinvestimentos.

30. Conforme esperado, a partir 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: Portaria MJ 1.414/2016, Portarias MJSP 1.171/2017 e 1.221/2017 e Portarias MSP 222/2018 e 225/2018 (ref. 22).

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 das UFs, 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 (ref. 22).

39. Todavia, os repasses do Funpen não se traduziram, necessariamente, na efetiva aplicação dos correspondentes recursos pelas UFs, 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, mantido o atual nível de encarceramento, 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 verificadas no setor e a previsão de repasses de baixos valores

43. Os repasses obrigatórios do Funpen a partir de 2020, projetados em R\$ 17,94 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 (despesas de custeio) 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, conforme já dito, 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 aplicações diretas, 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 UFs ao longo desse desafiador período, quando houve crescimento de 294% da população prisional, mormente ante a difícil situação fiscal de muitas UFs.

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\$ 97,84 bilhões para, no prazo de dezoito anos (R\$ 5,44 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, requereria R\$ 97,84 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. Nesse quadro, as UFs arcariam com o restante do custeio do sistema, que totalizaria, ao longo do período de dezoito anos, o valor de R\$ 48,84 bilhões, ou o valor anual médio de R\$ 2,7 bilhões, conforme mostrado na Tabela 5.

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

- a) necessidade de criação, até 2037, 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 acima quantificadas (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).

57. 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 ¹ (21.859 por ano), ao custo unitário de R\$ 49.350,00	1.078.741.650	19.417.349.700
Custeio parcial da estrutura ampliada	1.595.998.578	28.727.974.409
Reforma de 443 unidades em	47.750.230	859.504.139

más condições		
Total	2.722.490.458	49.004.828.248

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

(1): Contém um excedente de 7.198 vagas, conforme explicado no parágrafo 63.

58. A inadequação das unidades penais às características e aos modelos de arquitetura e de construção previstos na Lei de Execução Penal (parágrafo 56, '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

59. 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 Infopen/2016 (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](#)).

60. 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.

61. 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](#)).

62. 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 ajustado do último levantamento do Infopen, 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 407.332 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.

63. A um ritmo de criação de 21.859 vagas por ano (calculado com base na capacidade histórica de geração de vagas), seria possível gerar 393.462 vagas em dezoito anos, quantitativo suficiente para atingir a meta de 386.264 vagas e um adicional de 7.198 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 na Tabela 4.

Custeio da estrutura ampliada

64. Além do custo de ampliação da capacidade do sistema (novas vagas), as unidades geradas avultariam as despesas de custeio a elas inerentes, a um custo médio anual estimado de R\$ 4,3 bilhões.

65. Embora as despesas de custeio do sistema penitenciário estadual e distrital sejam de responsabilidade das UFs, tendo em vista as dificuldades financeiras 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.

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

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

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

69. Conjecturando-se, todavia, a recuperação financeira das UFs 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 UFs 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 no custeio (%)		Custo (R\$)	
			Funpen	UFs	Funpen	UFs
2020	21.859	453.599.596	100,0%	0,0%	453.599.596	0
2021	43.718	907.199.192	94,4%	5,6%	856.799.237	50.399.955
2022	65.577	1.360.798.788	88,9%	11,1%	1.209.598.922	151.199.865
2023	87.436	1.814.398.384	83,3%	16,7%	1.511.998.653	302.399.731
2024	109.295	2.267.997.980	77,8%	22,2%	1.763.998.429	503.999.551
2025	131.154	2.721.597.576	72,2%	27,8%	1.965.598.249	755.999.327
2026	153.013	3.175.197.171	66,7%	33,3%	2.116.798.114	1.058.399.057
2027	174.872	3.628.796.767	61,1%	38,9%	2.217.598.025	1.411.198.743
2028	196.731	4.082.396.363	55,6%	44,4%	2.267.997.980	1.814.398.384
2029	218.590	4.535.995.959	50,0%	50,0%	2.267.997.980	2.267.997.980
2030	240.449	4.989.595.555	44,4%	55,6%	2.217.598.025	2.771.997.531
2031	262.308	5.443.195.151	38,9%	61,1%	2.116.798.114	3.326.397.037
2032	284.167	5.896.794.747	33,3%	66,7%	1.965.598.249	3.931.196.498
2033	306.026	6.350.394.343	27,8%	72,2%	1.763.998.429	4.586.395.914
2034	327.885	6.803.993.939	22,2%	77,8%	1.511.998.653	5.291.995.286
2035	349.744	7.257.593.535	16,7%	83,3%	1.209.598.922	6.047.994.613
2036	371.603	7.711.193.131	11,1%	88,9%	856.799.237	6.854.393.894
2037	393.462	8.164.792.727	5,6%	94,4%	453.599.596	7.711.193.131
Custo total		77.565.530.903	-	-	28.727.974.409	48.837.556.495
Custo anual médio no período 2020-2037		4.309.196.161	-	-	1.595.998.578	2.713.197.583

Fonte: cálculos da equipe da SecexDefesa (ref. 2).

70. Portanto, os recursos federais (Funpen) médios estimados como necessários para eliminar o déficit de vagas seriam de R\$ 2,67 bilhões ao ano, sendo R\$ 1,08 bilhão em investimentos e R\$ 1,59 bilhão em custeio.

Precariedade da estrutura física das unidades do sistema penitenciário nacional

71. Dados fornecidos pelo CNMP, referentes a inspeções realizadas pelo Ministério Público em estabelecimentos penais de treze UFs, apontam que 28,8% deles (305 em um universo de 1.059 inspecionados) foram avaliados em más condições (ref. 4), considerando o quesito ‘avaliação da estrutura predial’, classificado como ‘ruim’.

72. 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).

73. 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	Número de	Capacidade	Custo de	Custo de
--------	-----------	------------	----------	----------

	de unidades penais	unidades penais em condições ruins (A)	média (número de vagas por unidade penal na UF) (B)	referência da criação vaga (C)	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 ¹	138	327,11 ²	49.350	445.546.469
Nacional (estimativa)	1.537	443³	-	-	859.504.139

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

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

(2): Obtido a partir da média da capacidade das unidades penais das treze UFs.

(3): 28,8% de 1.537

74. Dessa forma, no curso de dezoito anos, o valor anual estimado para reforma de estabelecimentos penais foi aferido em R\$ 47,75 milhões (R\$ 859.504.139/18).

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

75. 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.

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

77. 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.

78. 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.

79. No tocante a esses regimes, o confronto 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 qual 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 (repasse 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

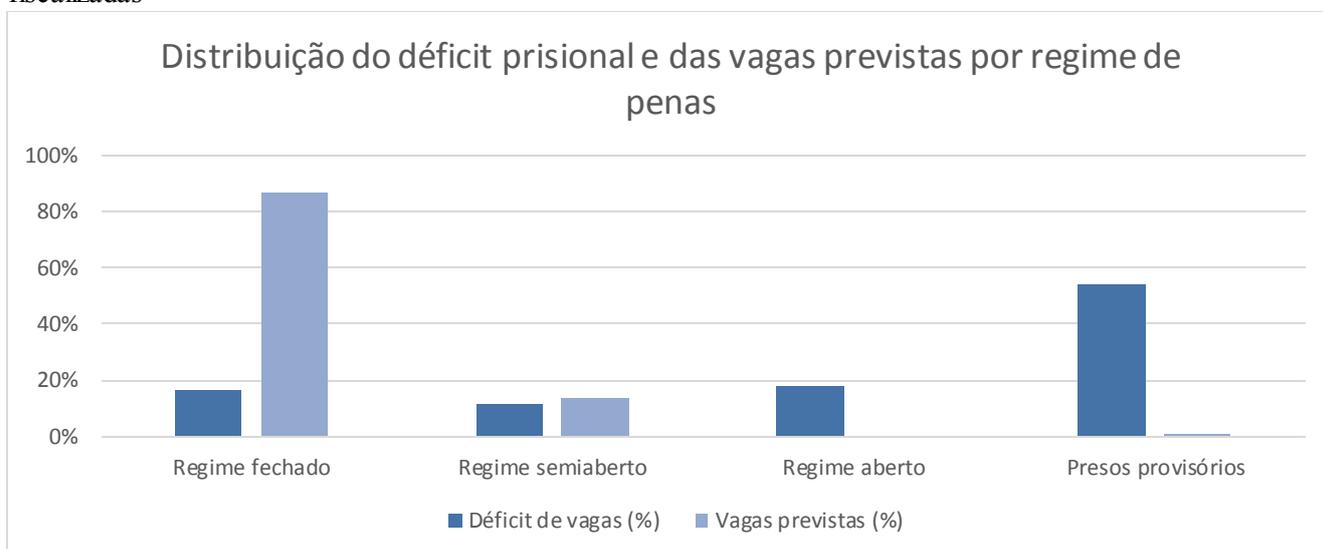
BA	20%	11%	5%	64%	84%	16%	0%	0%
CE	15%	10%	13%	63%	15%	85%	0%	0%
DF	41%	35%	0%	24%	100%	0%	0%	0%
GO	31%	22%	7%	41%	100%	0%	0%	0%
MG	3%	13%	8%	76%	100%	0%	0%	0%
MS	48%	0%	4%	48%	100%	0%	0%	0%
PA	0%	0%	0%	100%	73%	26%	0%	1%
PE	36%	13%	1%	50%	100%	0%	0%	0%
PI	9%	4%	0%	87%	79%	21%	0%	0%
PR	4%	0%	65%	31%	100%	0%	0%	0%
RS	0%	24%	5%	71%	100%	0%	0%	0%
SC	29%	26%	23%	21%	100%	0%	0%	0%
Total	16%	12%	18%	54%	86%	14%	0%	0%

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

88. Fogem à normalidade casos como o do estado do Pará, onde todo o déficit de vagas está concentrado em cadeias públicas e, praticamente, não houve direcionamento de recursos para esse tipo de estabelecimento; ou do Piauí, que se encontra em situação semelhante.

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 nas doze UFs fiscalizadas



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

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 hoje necessários ao sistema penitenciário é explicado pelo longo período de baixa execução orçamentária do Funpen e pelo concomitante baixo nível de investimentos das UF's

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 4 e 6, respectivamente), avaliado em R\$ 20,34 bilhões (ref. 2), resulta do longo período de subinvestimento verificado 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 x R\$ 49.350,00) em obras, ou R\$ 27,03 bilhões no período (R\$ 1,59 bilhão x 17).

94. No entanto, segundo as despesas dessa natureza realizadas com recursos do Funpen e das UF's, 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 ¹
Total estimado	763.155.004

Fonte: dados extraídos do Siop (ref. 3), atualizados pelo IPCA (dez/2018), e obtidos nos trabalhos de campo. (1): Valor estimado a partir da razão entre a capacidade do sistema prisional nacional e das doze UF's fiscalizadas (utilizados dados do Infopen/2016), aplicada sobre a média de investimentos no sistema prisional por parte das doze UF's fiscalizadas em 2017.

95. Conforme se observa, o investimento apontado é expressivamente 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 viatura, entre outros. Além disso, no caso das despesas do Funpen, percentual do montante investido refere-se ao sistema penitenciário federal.

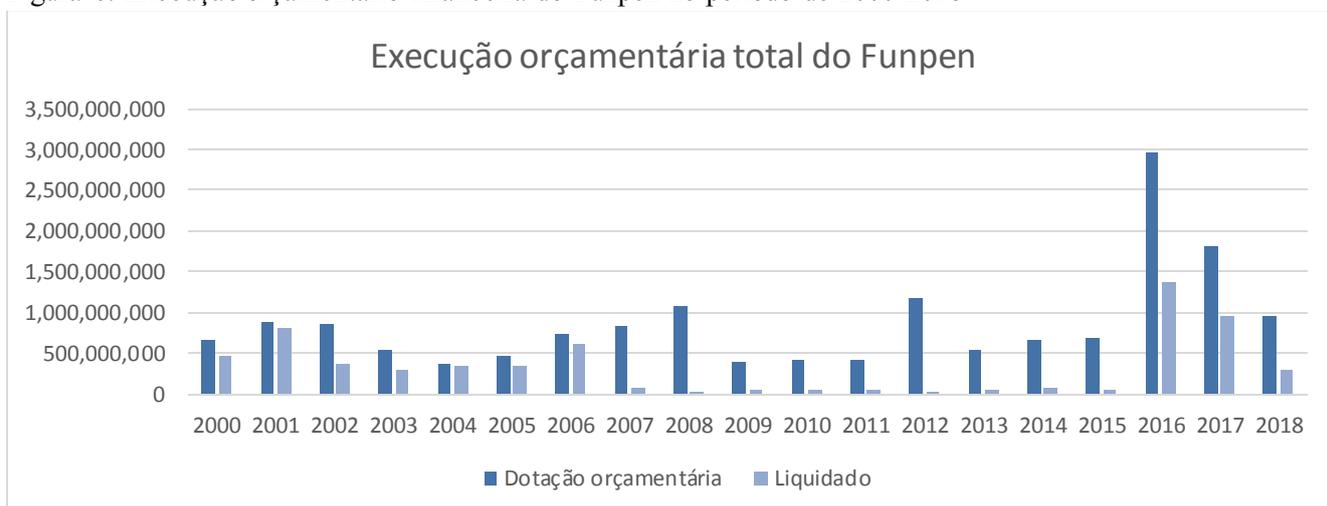
96. Com relação à União, o baixo nível de investimentos observado no período está relacionado, principalmente, com a baixa execução orçamentário-financeira como um todo do Funpen. Nas UF's, o reduzido investimento decorre, sobretudo, do elevado percentual de despesas com pessoal e das já comentadas dificuldades fiscais por que passam os entes subnacionais.

Baixo nível de execução orçamentário-financeira do Funpen

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

98. No gráfico abaixo, constam dados da execução orçamentário-financeira do Funpen ao longo do espaço de tempo mencionado:

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 (38,4% da dotação total), correspondentes a uma média anual de R\$ 333,11 milhões. 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 ([ref. 22](#)), 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 13,35% 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 expresso 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 comportam 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 ¹	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% ²	288.624	22.948
Estimado - nacional	15.889.920.805 ¹	59,70%	37,18%	3,11% ³	689.510	-

Fonte: dados obtidos nos trabalhos de campo pelas Secex Regionais ([refs. 2 e 13](#)) e cálculos da equipe da SecexDefesa, atualizados pelo IPCA (dez/2018).

(1): Estimado com base nas despesas realizadas pelas doze UFs, considerando que essas abrigam 42% das vagas do sistema nacional (Infopen/2016).

(2): Somatório de investimentos das doze UFs, dividido pelas despesas globais das doze UFs.

(3): 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\$ 494,18 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\$ 17,94 milhões a partir de 2020.

107. O repasse anual obrigatório do Funpen às UFs 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 UFs para o exercício de 2020 e seguintes foi estimado em R\$ 17,94 milhões. Em um horizonte temporal de dezoito anos (2020-2037), totalizaria cerca de R\$ 323,01 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, alcançando a base de cálculo 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	157.150.000	157.150.000	0

Penais e Controle Social			
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/DF, o Depen apurou o valor final de repasse de R\$ 63.107.109,70, a ser partilhado entre as UFs 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 = 40% x C)	19.938.863
Repasse aos estados e DF (E = 90% x D)	17.944.977

Fonte: calculado a partir de dados extraídos do Siop ([ref. 3](#)), atualizados pelo IPCA (dez/2018), e de informações encaminhadas pelo Depen, à peça 67.

121. Adotando-se como parâmetro, o valor-base calculado pelo Depen em 2019 (R\$ 49.847.159,00), estima-se, para o ano de 2020 e seguintes, em R\$ 17.944.977,24 o valor a ser repassado as UFs a título de transferências obrigatórias.

122. Assim, mantidos os níveis das dotações orçamentárias do fundo no longo prazo, o valor estimado correspondente aos repasses obrigatórios do Funpen no período de 2020-2037 seria de R\$ 323.009.590,32.

123. Cumpre ressaltar que os valores orçados para o ano de 2019 e seguintes não contemplam eventual suplementação do orçamento do Funpen, 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 de novas receitas.

3.4. A diminuição dos repasses obrigatórios do Funpen já a partir da segunda transferência (2017) 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

124. 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.

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

126. 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 de exercícios anteriores.

127. 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.

128. 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.

129. 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](#)).

130. 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/1988, art. 98, §2º).

131. 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.

132. 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.

133. 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).

134. 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, cem contratações sequer tiveram processos administrativos instaurados.

135. 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 e consolidadas pela equipe da SecexDefesa (ref. 16).

136. 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.

137. 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).

138. 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.

139. 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).

140. 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 o prazo de utilização dos recursos

141. 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.

142. 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.

143. 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 ¹	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 e consolidação da equipe da SecexDefesa ([ref. 17](#)).

(1): 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.

144. 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.

145. 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.

146. 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.

147. 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.

148. 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.

149. 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](#)).

150. 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.

151. Perguntado sobre a definição de eventual prazo-limite para pedidos de 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](#)).

152. 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.

153. 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.

154. 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.

155. Dessa forma, propõe-se recomendar ao MJSP 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.

156. 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](#)).

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

158. 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.

159. Ressalta-se que, independentemente se sob gestão da União ou das UFs, 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’.

160. 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.

161. 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 UFs para elaborá-lo, de modo que a União só poderá agir para adequá-lo aos instrumentos legais a que as UFs estiverem vinculadas.

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

163. 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.

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

165. 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.

166. 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.

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

168. 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.

169. Do exposto, propõe-se dar 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 subsequentes alterações, submetem-se à prévia aprovação da União, a fim de que sejam validados segundo os critérios estabelecidos na legislação aplicável à matéria.

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

170. 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 e consolidação da equipe da SecexDefesa ([ref. 20](#))

171. 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.

172. 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, os repasses obrigatórios, ainda que em menor grau do que aquele verificado nos primeiros repasses, exigirão permanente reforço da quantidade de trabalho realizado por unidade de tempo.

173. Verifica-se, assim, pelos números expostos na Tabela 15, 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.

174. 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

175. 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.

176. 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.

177. 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.

178. 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 estados e DF sobre a importância de, no curso das ações de controle externo, induzirem/estimulem seus jurisdicionados a imprimirem 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.

179. 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.

180. 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%).

181. 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 (67,2%)
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 e consolidação da equipe da SecexDefesa ([ref. 21](#))

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

183. Em 2017, o repasse às doze UFs 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 UFs 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 ([ref. 22](#)) e valores executados obtidos nos trabalhos de campo ([ref. 23](#)).

184. Sob o prisma dos quantitativos de vagas com previsão de entrega no prazo acordado (tabela 16) e dos valores executados pelas UFs (Tabela 17), os resultados alcançados com as transferências obrigatórias do Funpen, transcorridos, até setembro de 2018, 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.

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

186. 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 UFs fiscalizadas.

187. 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 comprova o Pnasp e também a própria política fundo a fundo (vide Tabela 16).

188. 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.

189. 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 ([ref. 22](#)).

190. 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.

191. 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) 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

192. 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.

193. 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.

194. 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.

195. 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

196. Verificou-se que, dos quarenta projetos básicos elaborados pelas doze UFs fiscalizadas ([ref. 24](#)), apenas treze (32,5%) foram precedidos da elaboração de EVTEA.

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

198. Constatou-se também que parcela das UFs 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.

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

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

Tabela 19: Projetos previstos, já prontos, EVTEA elaborados e UFs 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 e consolidadas pela equipe da SecexDefesa ([ref. 24](#)).

Ausência de estudos de viabilidade

200. 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 (RDC), nos termos do art. 2º, inciso IV, da Lei 12.462/2011.

201. 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.

202. 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.

203. 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.

204. 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 460/2017, confirmado pelo Acórdão 2.537/2017-TCU, ambos do Plenário e de relatoria dos Ministros André de Carvalho e José Múcio Monteiro, respectivamente:

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).

205. É oportuno ressaltar que, no curso dos trabalhos de campo, verificaram-se efeitos negativos concretos advindos da não realização de estudos de viabilidade. Em um dos casos, 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.

206. Desse modo, tendo em vista que o art. 3º-A, §3º, inciso III, da LC 79/1994 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.

207. Além dessa medida, tendo ainda em vista o grande número de projetos que tramita 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 também determinar ao órgão que estabeleça procedimentos padronizados para elaboração do EVTEA, com o intuito de simplificar o processo para as UFs e as análises a cargo do Depen.

208. 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

209. 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.

210. 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.

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

212. 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.

213. 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.

214. 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 UFs fiscalizadas.

215. 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 UFs.

216. Quanto ao referido planejamento, verificou-se, entre as UFs 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 UFs 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.

217. 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.

218. Do exposto, propõe-se recomendar ao MJSP, órgão central do Sistema Único de Segurança Pública, tendo em vista os arts. 9º e 10, I, e 13 da Lei 13.675/2018, que fomente, estabeleça diretrizes e/ou coordene ações com vistas a solucionar a ausência, no âmbito das UFs, 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.

219. 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 UFs, não houve suficiente capacidade operacional nas UFs para dar andamento às contratações de obras, o que ficou caracterizado pelo alto número de contratações previstas por servidor e de contratações não iniciadas

220. 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.

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

222. 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](#)).

223. Em face dessa situação, havia expectativa de que os repasses obrigatórios do Funpen trouxessem algum alívio ao problema da superlotação nos 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, correspondentes a 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. 24](#)) e consolidação da equipe da SecexDefesa.

224. 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).

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

226. 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 ¹	-
PA	8	5	5	0,63
PE	6	11	11	1,83
PI	11	4	13	1,18
PR	Não informado	2	2 ¹	-
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 e consolidadas pela equipe da SecexDefesa ([ref. 20](#)).

(1): 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.

227. 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.

228. 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), alcançando R\$ 424 milhões. Os repasses do Funpen, apenas para obras, importaram em R\$ 383,3 milhões em 2016 e R\$ 133,77 milhões em 2017, totalizando R\$ 517 milhões, cifra 22% superior aos investimentos com recursos próprios das UFs nos dois anos considerados.

229. O encaminhamento para a situação ora encontrada é o mesmo proposto no parágrafo 178 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 pelo órgão federal, o que prejudicou a celeridade do andamento das contratações

230. 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.

231. 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. 25](#)).

232. 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 UFs.

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

233. O número elevado de projetos em análise do Depen ([ref. 25](#)) compromete a celeridade da execução dos recursos, tendo em vista que, no caso de obras, as UFs precisam aguardar a aprovação dos projetos submetidos ao Depen para dar prosseguimento ao processo administrativo interno.

234. 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.

235. 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. 26](#)).

236. O quadro técnico do Depen, já escasso, é ainda mais preocupante quando cotejado com o déficit prisional generalizado nas UFs, 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.

237. 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 UFs; e atendimento aos órgãos de controle.

238. De acordo com os entrevistados, apenas os repasses obrigatórios do Funpen de 2016 e 2017 deverão implicar a elaboração de 150 projetos por parte das 27 UFs.

239. 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.

240. De modo resumido, a análise dos projetos submetidos pelas UFs 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.

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

242. 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.

243. 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.

244. Dessa forma, propõe-se 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.

245. Espera-se que a implementação da proposta dê celeridade aos processos administrativos das UFs e permita ao Depen prestar maior suporte técnico às UFs, conforme é sua atribuição prevista no art. 72, III, da LEP.

Inadequação dos procedimentos de controle prévio do Depen

246. Alguns dos 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.

247. Conforme observado, após análise do plano de aplicação apresentado pelas UFs para fins de verificação do atendimento dos requisitos da LC 79/1994, o Depen solicita os projetos de engenharia às UFs para análise ([ref. 26](#)).

248. 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.

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

250. 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.

251. 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.

252. 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.

253. 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.

254. Nessa perspectiva, 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 de aprovação de projetos arquitetônicos e de engenharia e de planos de aplicação, ou mesmo a de requisição de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental.

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

256. Entender de modo diverso levaria as UFs a paralisar procedimentos internos enquanto aguardam os trâmites administrativos do Governo Federal, com consequente consumo do prazo a elas reservado para a utilização dos recursos.

257. 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 UFs relacionados a requisitos que deveriam ser observados e analisados anteriormente 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 UFs pelo art. 3º-A da LC 79/1994.

258. As verificações antecedentes 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.

259. Portanto, propõe-se determinar ao MJSP que 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 determinado no item 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.

260. Outrossim, conforme igualmente será proposto, cabe ao MJSP padronizar os planos de aplicação, definindo-lhes conteúdo e forma, bem como especificar o rol de documentos que devem acompanhá-los. Sobretudo, deverá haver elementos comprobatórios 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).

6. Deficiências no planejamento orçamentário do Funpen impactaram o volume de recursos repassados às UFs

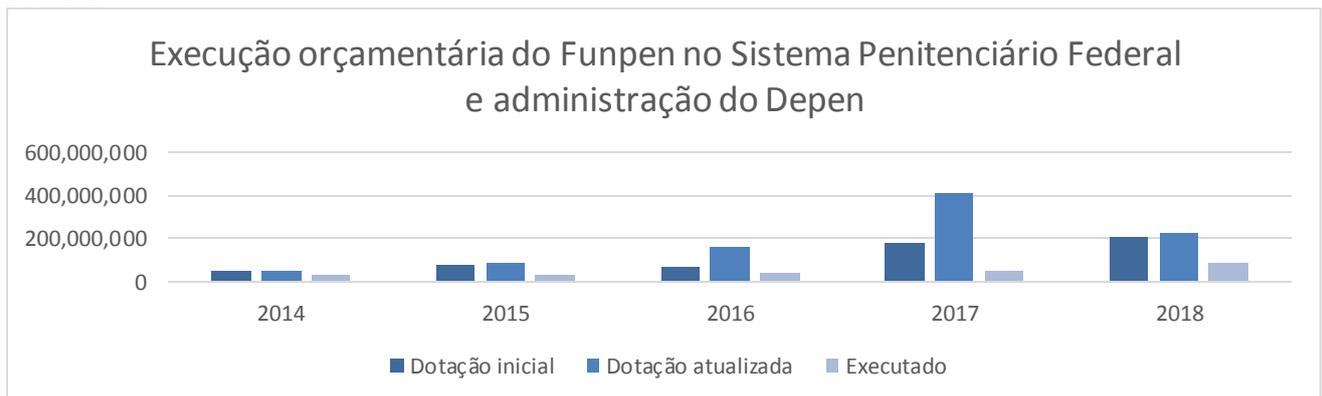
261. Verificou-se que as dotações orçamentárias do Funpen relativas ao Sistema Penitenciário Federal e à administração do Depen são significativamente superestimadas e incompatíveis com a capacidade de gestão do Depen, resultando em baixa execução orçamentária e em diminuição dos repasses obrigatórios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

262. 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.

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

Figura 8: Execução orçamentária da Ação Orçamentária 2000 (Administração) e do Sistema Penitenciário Federal



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

264. 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.

265. As dotações em referência, dificilmente sujeitas a picos, tiveram incrementos significativos no período. Ressalte-se que apenas em 2018 foi inaugurada a quinta penitenciária federal.

266. Os valores correspondentes a essas ações orçamentárias (consolidadas no gráfico acima), 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.

267. Sobre a questão, deve-se registrar, em especial, 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%). A execução da referida ação orçamentária, contudo, ao final do exercício, foi de R\$ 58,7 milhões, correspondente a apenas 30% da dotação inicial.

268. 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.

269. 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

270. 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.

271. 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.

272. 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 e consolidação da equipe da SecexDefesa ([ref. 27](#))

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

274. 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.

275. 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)

276. 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.

277. 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](#)).

278. 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](#)).

279. 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.

280. 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.

281. 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.

282. Assim, cabe recomendar ao MJSP 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.

283. Propõe-se, em adendo, 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 do Funpen na conta única do Distrito Federal

284. O Ministério Público de Contas do Distrito Federal (MPC-DF) encaminhou ao TCU, no curso desta auditoria, relato das Contas do Governo do Distrito Federal, na qual se noticia a gestão indevida de recursos do Funpen na conta única do Distrito Federal ([ref. 28](#)).

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

286. Segundo o TCDF, a transferência 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, em 5/1/2017, data de emissão da ordem bancária, a citada lei distrital já não permitia a transferência dos recursos à conta única do ente.

287. 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’.

288. Antes disso, em 3/4/2017, o Depen já havia emitido portaria, na qual requisitava às UFs a transferência dos recursos até então não utilizados para contas abertas no Banco do Brasil especificamente para geri-los.

289. Mesmo diante desses comandos legais e normativos, segundo o relato do TCDF, o Governo do Distrito Federal teria transferido às contas específicas apenas 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

290. Concernente à transferência obrigatória de recursos do Funpen realizada em 2017, constava do primeiro plano de aplicação apresentado pelo estado de Goiás a aquisição de 7.000 ‘kits de higiene’ para presidiários, a um custo estimado de R\$ 1 milhão ([ref. 29](#)).

291. 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.

292. Contudo, por meio de nota técnica datada de 7/6/2018, o Depen manifestou-se contrariamente à contratação, alegando que os itens seriam descartáveis, com baixa vida útil e de difícil verificação *in loco*.

293. 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 estabelecidas no art. 3º da LC 79/1994, vez que não há previsão expressa de assistência aos presos mediante aquisição de materiais de consumo, nos moldes em que há para outros tipos de assistências, como a assistência jurídica aos presos, assistência social aos egressos, assistência aos dependentes de presos e internados e assistência a vítimas de crimes.

294. Na contratação em questão, o estado de Goiás enquadrou a despesa no inciso II 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’.

295. Apesar de a finalidade do citado inciso 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 a estreita ligação de determinadas despesas à Administração local (a exemplo de contas de consumo de luz, água, combustível de viaturas etc.), não sendo, por conseguinte, próprias da atividade penitenciária a qual o Funpen visa apoiar e aperfeiçoar.

296. Assim, mesmo diante de notícias do setor de contratação do estado acerca de divergências a respeito do prosseguimento da contratação, é oportuno que o órgão penitenciário federal apresente entendimento técnico a respeito dos limites dos objetos das contratações 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

297. 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. 30](#)).

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

299. 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 inviabilidade de competição.

300. De fato, não haveria 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.

301. 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

302. 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. 31](#)).

303. 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 competidos, além de não se referirem a itens considerados como ‘padrão de mercado’, o que poderá importa no direcionamento do certame para determinado fornecedor’.

304. 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.

305. Além da possível restrição de competitividade, haveria indícios de antieconomicidade na referida contratação.

306. No plano de aplicação do estado, o valor orçado foi de R\$ 3,6 milhões para 24 meses de contrato, a um custo unitário mensal da locação de R\$ 25.000,00.

307. Em comparação, por exemplo, com contrato de locação de *bodyscanners* firmado pelo estado de São Paulo com a mesma empresa, o custo unitário na ocasião foi significativamente inferior, de R\$ 9.150,00, em que pese, no estado de São Paulo, o possível ganho de escala decorrente do maior quantitativo de equipamentos, além da maior duração contratual (trinta meses).

9. Conclusão

308. 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 à peça 42.

309. 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.

310. 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.

311. 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.

312. 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.

313. Estimou-se, a partir de um cenário alternativo conservador, que, mantidos os níveis de encarceramento, as adequações demandadas pelo sistema penitenciário, sobretudo as de porte estrutural, requerem investimentos nacionais próximos a R\$ 97,84 bilhões no curso de dezoito anos.

314. 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, considerada reserva técnica de 7.198 vagas), 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.

315. O atendimento das referidas necessidades importaria dispêndio do Funpen de cerca de R\$ 2,72 bilhões anuais, valor que destoaria do seu atual nível de arrecadação, o qual, segundo projetado, permitirá repasses anuais às UFs de algo próximo a R\$ 17,94 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.

316. De fato, historicamente, a fonte 100 respondeu por 7,63% das receitas orçamentárias do Funpen, percentual que leva a valores que sequer fazem frente às despesas específicas do Sistema Penitenciário Federal.

317. 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 das últimas duas décadas, quando o cenário de descontrole do sistema se acentuou.

318. 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%).

319. 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\$ 4,4 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).

320. 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.

321. 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.

322. Quanto a esse aspecto, excetuando-se o sistema semiaberto, único que mereceu equivalência (12% de déficit e 14% do total de vagas direcionadas a esse segmento), os demais apresentaram dados flagrantemente injustificáveis.

323. Segundo constatou a auditoria, relativamente às UFs fiscalizadas, a maior carência de vagas do sistema está nas cadeias públicas (concentra 54% do déficit total), tipo de estabelecimento que abriga presos provisórios. Todavia, praticamente não houve alocação de recurso advindo das transferências obrigatórias para esse tipo de construção (cerca de 0,01%).

324. No regime fechado (penitenciárias), inversamente, o déficit computado é de 16%, ao passo que 88% das novas vagas previstas serão destinadas.

325. 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.

326. 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.

327. 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.

328. 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.

329. Em relação à cota de 2016, a execução financeira verificada até a data indicada foi de 19,3%. Quanto à de 2017, com vigência até 31/12/2019, o percentual foi de 6%. Ambos os repasses têm prazo de vigência até 31/12/2019.

330. 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.

331. No caso desse tipo de contratação, 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.

332. 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.

333. 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 decorre da concepção de planos iniciais sem o adequado planejamento e sem a certeza das UFs sobre suas reais prioridades/necessidades.

334. 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.

335. 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 prorrogações de prazo para utilização dos recursos, apenas 2.854 novas vagas (19,2%) estarão disponíveis em 31/12/2019. Quanto às transferências de 2017, nenhuma vaga fora finalizada, tampouco executadas quaisquer parcelas desses recursos até setembro de 2018.

336. Entre as razões capazes de explicar os atrasos nas obras, 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.

337. 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 utilização dos recursos, quando já corre prazo contra as UFs.

338. 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 os normativos do Depen aplicáveis ao tema e as normas orçamentário-financeiras.

339. De natureza sistêmica, e com forte impacto sobre a política pública, verificou-se falha no planejamento orçamentário do Funpen, que, ao superestimar a fixação de despesa de investimentos para o Sistema Penitenciário Federal e 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).

340. 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).

341. 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.

342. 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. Análise dos comentários do Gestor

343. O relatório preliminar de auditoria (peça 69) foi encaminhado ao Departamento Penitenciário Nacional, por meio do Ofício 0115/2019-SecexDefesa/TCU, de 11/3/2019, para que os gestores, se desejassem, apresentassem, no prazo definido, comentários sobre o seu teor.

344. Todavia, o Depen, em 21/3/2019, encaminhou o Despacho 1197/2019/DIREX/DEPEN (peça 74) à SecexDefesa, comunicando não ter considerações a fazer sobre o relatório preliminar.

345. Em face da ausência de comentários do gestor, esta versão final do relatório de auditoria contemplou apenas revisões de dados e cálculos contidos na versão preliminar submetida ao Depen.

11. Proposta de encaminhamento

346. 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, ao **Ministério da Justiça e Segurança Pública**, por intermédio da **Secretaria-Executiva** e do **Departamento Penitenciário Nacional**, que:

a.1) 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 Lei de Execução Penal e o cumprimento material à decisão do Supremo Tribunal Federal de que trata a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347;

a.2) 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), cuidando para que as novas construções sejam realizadas considerando as carências efetivamente existentes;

a.3) nos casos de repasse de recursos vinculados às finalidades previstas no art. 3º, inciso I, da LC 79/1994, passe a exigir a apresentação dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) conjuntamente com a remessa 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, conforme dispõem o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, o art. 2º, inciso IV, da Lei 12.462/2011 e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão 460/2017-TCU-Plenário, ratificado pela Acórdão 2.537/2017-TCU-Plenário);

a.4) 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 distorcer o volume de recursos transferidos às UFs na modalidade obrigatória (art. 3º-A da LC 79/1994), bem como a não descumprir a norma estabelecida no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000;

a.5) sem prejuízo de realizar procedimentos ordinários de fiscalização e controle, finalize as seguintes verificações previamente ao repasse financeiro de recursos do Funpen aos fundos correlatos dos estados, do DF e dos municípios, entre outras análises julgadas cabíveis:

a.5.1) aderência do plano de aplicação aos critérios de aceitabilidade de custos de vagas, conforme determinado no item 9.1.5 do Acórdão 2.643/2017 - TCU - Plenário;

a.5.2) existência de estudos que demonstrem a viabilidade técnica, econômica e ambiental dos empreendimentos (EVTEA);

a.5.3) compatibilidade do plano de aplicação com a legislação aplicável 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

a.5.4) aprovação do relatório de gestão referente ao exercício anterior, conforme dispõe o art. 3º-A, §3º, inciso V, da LC 79/1994;

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 avalie a conveniência e a oportunidade de:

b.1) no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública, tendo em vista os arts. 9º e 10, inciso I, e 13 da Lei 13.675/2018, fomentar, estabelecer diretrizes e/ou coordenar 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) 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;

b.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 especifique o rol de documentos e procedimentos acessórios que devem acompanhá-los;

b.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;

c) **DAR CIÊNCIA** à (ao):

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

c.1.1) os planos de aplicação de que trata o art. 3º-A, § 3º, inciso III, da LC 79/1994, bem como suas subsequentes alterações, submetem-se à prévia aprovação da União, a fim de que sejam validados segundo os critérios estabelecidos na legislação aplicável à matéria;

c.1.2) 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;

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;

c.2) aos **tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios** sobre a importância de, no curso das ações de controle externo, induzir/estimular os respectivos jurisdicionados a:

c.2.1) imprimirem 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, 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;

d) **FIXAR** prazo de 180 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:

d.1) as providências adotadas para implementação das determinações e para correção/revisão de procedimentos referentes às ciências emitidas;

d.2) a análise da viabilidade do atendimento das recomendações ou informações sobre a decisão pela adoção de medidas alternativas caso as circunstâncias decorrentes da aplicação do julgamento profissional as justifiquem; e

d.3) os resultados efetivos já proporcionados pelas deliberações;

e) determinar à **Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública** (SecexDefesa) que monitore a implementação das determinações e a correção dos problemas apontados nas recomendações e nas ciências expedidas no âmbito destes autos;

f) **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:

f.1) Presidentes do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;

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

f.3) Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, da Economia e da Controladoria-Geral da União;

f.4) presidente do Conselho Nacional de Justiça;

f.5) Conselho Nacional do Ministério Público;

f.6) Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

f.7) Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados;

f.8) Subcomissão Permanente de Segurança Pública do Senado Federal;

f.9) Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;

f.10) Secretaria-Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública;

f.11) Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública;

f.12) Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública;

f.13) 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;

f.14) departamentos penitenciários do Distrito Federal e dos estados;

f.15) Tribunais de Contas do Distrito Federal, dos estados e dos municípios;

f.16) Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas;

f.17) Instituto Rui Barbosa; e

f.18) Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil.

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	Peças 75 e 76.	Os dados prisionais utilizados neste relatório foram extraídos de relatórios do Infopen, dos anos 2000-2016. A escolha pela utilização do conjunto de dados deu-se por serem dados oficiais do Governo Federal e por permitirem traçar um histórico mais antigo desses dados, em comparação com outros levantamentos atualmente disponíveis. Os quantitativos indicados neste relatório divergem de alguns números do Infopen, em razão de que, neste trabalho, buscava-se apenas números relativos ao sistema

				<p>penitenciário. Por essa razão, não se contabilizaram dados relativos a delegacias de polícia.</p> <p>Além disso, por carecerem de individualização durante todo o período da série histórica, os dados de presídios federais também foram excluídos da contabilização.</p> <p>Os relatórios do Infopen foram obtidos diretamente do sítio eletrônico do MJSP e foram reunidos em um único documento por questão de economia processual.</p> <p>Os dados extraídos dos relatórios foram organizados na referida planilha.</p>
Ref. 2	Investimentos necessários estimados no sistema penitenciário nacional.	2- Planilha – Dados prisionais – histórico e projeção.	Peças 77 e 78.	<p>A estimativa de investimentos foi realizada em 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.</p> <p>Nos documentos citados, constam, em detalhes, a evidenciação das necessidades, a metodologia e o cálculo dessas componentes.</p>
Ref. 3	Dados orçamentários do Funpen, no período de 2000-2018.	3- Análise - Estimativa de investimentos no sistema penitenciário nacional; e	Peça 79.	<p>A planilha contém dados orçamentários brutos e processados do Funpen. Os dados foram extraídos do Siop, em 11/3/2019.</p> <p>Neste relatório, considerou-se despesa executada a despesa liquidada.</p>
Ref. 4	Nº de unidades em condições precárias.	4- Planilha- Estimativa de investimentos no sistema penitenciário nacional.	Peça 80.	<p>O número de unidades em condições precárias foi estimado a partir dos dados de inspeção prisional dos Ministério Públicos locais.</p> <p>Os dados referentes a essas inspeções constam em sistema informatizado do CNMP (SIP-CNMP).</p> <p>No início dos trabalhos, solicitou-se à Comissão do Sistema Prisional e Controle Externo Atividade Policial e Segurança Pública os dados de inspeção prisional das UFs que seriam fiscalizadas. Constataram, também, dados referentes ao estado do Rio de Janeiro.</p> <p>A partir da contabilização do número de unidades prisionais em condições ruins nessas 13 UFs, estimou-se, considerando o número de unidades prisionais em todo o país, o quantitativo total.</p>
Ref. 5	Recursos do Funpen contingenciados no período 2000-2016.	5- Planilha – Dados orçamentários Funpen – Análise Execução.	Peças 81 e 54.	<p>Os valores foram solicitados ao órgão orçamentário (MSP, extinto) pelo Ofício de Requisição 11/202-2018-TCU/SecexDefesa (peça 41), de 11/10/2018, em razão de ser sua a decisão de distribuir a limitação de empenho entre</p>

				<p>todas as unidades orçamentárias vinculadas (o Funpen é uma unidade orçamentária).</p> <p>O valor contingenciado consiste nos valores que, em cada exercício, tiveram seu empenho impossibilitado em razão de Decreto ou Portaria de Limitação de Movimentação e Empenho.</p> <p>Os valores anualizados foram fornecidos pela Secretaria-Executiva do MSP foram atualizados pelo IPCA (dez/2018).</p>
Ref. 6	Impacto da desvinculação de receitas da União (DRU) no Funpen.	6- Planilha - Dados prisionais - CNMP, Infopen, BNMP e Geopresídios, aba 'Dados brutos CNMP'.	Peças 40 e 82.	<p>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.</p> <p>Os dados foram solicitados por meio do Ofício de Requisição 10/202-2018-TCU/SecexDefesa (peça 38), de 5/10/2018. Os números foram atualizados pelo IPCA (dez/2018).</p>
Ref. 7	Impacto da EC 45/2004 nas receitas do Funpen.	7- Planilha SE-MSP – Contingenciamento do Funpen; e	Peças 83-85.	<p>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 (inconstitucionalidade superveniente), fazendo com que as receitas de 50% das custas judiciais federais deixassem de ser destinadas ao Funpen a partir de 2005.</p>
Ref. 8	Orçamento do Funpen 2014-2018.	Ofício 1042/2018/SE-MSP/MSP-MJ.	Peça 86.	<p>A planilha contém dados orçamentários brutos e processados do Funpen. Os dados foram extraídos do Siop, em 11/3/2019, e referem-se ao período de 2014-2018.</p> <p>Na análise, individualizam-se as despesas relacionadas ao sistema penitenciário federal (SPF). Os grupos de despesas utilizados na análise foram: a) manutenção do SPF; b) expansão do SPF; e c) Administração do Depen.</p> <p>O primeiro grupo refere-se às despesas no orçamento que visam a manter e aprimorar o SPF. O segundo grupo refere-se às ações orçamentárias para ampliar o SPF (construir novos presídios). O terceiro grupo consiste nas despesas administrativas do Depen (Ação Orçamentária 2000).</p> <p>Neste relatório, considerou-se despesa executada a despesa liquidada.</p>
Ref. 9	Situação fiscal das UFs.	Ofício 142-2018-STN-MF-DRU-Funpen	Peça 87.	<p>O documento mencionado consiste em relatório da STN que visa a medir a saúde financeiras dos estados e do DF.</p> <p>A metodologia e os resultados da avaliação da STN estão descritos nas p. 45-46, na seção de 'Capacidade de Pagamento - CAPAG'.</p>

				<p>O relatório da STN aponta que 14 UFs estão sem capacidade de pagamento (<i>rating</i> C ou D).</p> <p>Outro indicador que revela a situação fiscal das UFs refere-se ao exame do percentual de despesas com pessoal com relação à receita corrente líquida do ente, tendo em vista a limitação de 60% imposta pela LRF. Essa análise consta nas p. 21-24 do documento.</p>
Ref. 10	Inadequação física das unidades aos regimes de penas estabelecido na LEP.	8- Planilha- DRU atualizada	Peças 77 e 80.	<p>Realizou-se análise das informações do CNMP, de inspeções de estabelecimentos penais (SIP-CNMP) e de informações do Geopresídios/CNJ.</p>
Ref. 11	Conclusões do GAO/EUA a respeito do impacto de medidas voltadas à redução da população prisional.	9- Relatório de gestão Depen 2008, p. 9; e	Peça 88.	<p>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).</p> <p>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).</p> <p>Entidades especializadas identificaram potenciais vantagens e desvantagens relacionadas à implementação de cada opção [medidas propostas para reduzir a população prisional e cortar custos], como adequar as penas à gravidade do crime e soltar presos que podem reincidir (tradução livre, p. 44).</p>
Ref. 12	Custo médio de criação de vaga.	10- Planilha – Análise Custas Judiciais EC 45-2004.	Peça 89.	<p>O estudo do Dr. Augusto Esteca, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, realizou comparativo, em aspectos qualitativos e quantitativos de diferentes projetos básicos de estabelecimentos penais do Brasil.</p> <p>O custo médio adotado foi de R\$ 49.350,00 (p. 201), referente ao custo médio dos projetos de referência que cumpriam os requisitos das normas técnicas. A escolha desse custo para o presente trabalho decorreu de esse ser o menor das estimativas elaboradas pelo autor, de modo a realizar, como de praxe pelo TCU, estimativa conservadora.</p>

Ref. 13	Custo estimado de manutenção da vaga.	11- Informação Funpen- Depen – sítio eletrônico	Peça 90.	Consiste no custo marginal para custeio da nova vaga no sistema prisional. A estimativa foi realizada pelas UFs fiscalizadas e calculada a média entre essas estimativas.
Ref. 14	Resultados de outras políticas de criação de vagas (PNASP).	12- Planilha – Dados orçamentários do Funpen – Análise SPF	Peças 91	Nos últimos relatórios de gestão do Depen são informados os resultados alcançados na criação de vagas no sistema penitenciário nacional. Os resultados são os seguintes: 2010-2015: 11.154 vagas 2016: 2.858 vagas 2017: 7.459 vagas
Ref. 15	Investimentos no sistema penitenciário com recursos estaduais.	13 – Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais da STN-MF-2018.	-93.	Consiste nas despesas executadas pelas UFs fiscalizadas no sistema penitenciário estadual ou distrital nos anos de 2016 e 2017, segregados em despesas de pessoal, custeio e investimentos. Os dados foram fornecidos pelas UFs nos trabalhos de campo.
Ref. 16	Contratações das UFs fiscalizadas com recursos do Funpen.	3- Análise – Estimativas de investimentos no sistema penitenciário nacional; e	Peça 90 e 94.	Levantamento realizado nos trabalhos de campo quanto ao estágio das contratações das UFs com recursos do Funpen.
Ref. 17	Causas para atraso dos cronogramas das contratações nas UFs.	6- Planilha – Dados prisionais – CNMP, Infopen, BNMP, Geopresídios, abas ‘Estabelecimentos - Geopresídios’ e ‘Análise – dados CNMP’.	Peças 90 e 94.	Levantamento realizado de vagas entregues realizado nos trabalhos de campo para identificar as causas mais comuns para atraso nas contratações (não inclui obras).
Ref. 18	Informações sobre análise de Planos de Aplicação pelo Depen.	14 – Relatório GAO – Bureau of Prisons.	Peça 90.	Informações obtidas em entrevista com a Coordenação-Geral de Gestão de Instrumentos de Repasse do Depen em 25/10/2018.
Ref. 19	Comunicação a respeito de divergência de entendimento a respeito da aprovação do plano de aplicação dos recursos repassados.	15- Tese de doutorado – Dr. Augusto Esteca – Arquitetura penitenciária – UnB.	Peça 95.	No referido ofício, o Depen encaminha recomendação do Ministério Público do estado do RN, por estar em divergência com entendimento firmado pelo TCU (Acórdão 2643/2017-Plenário), em matéria relativa aos repasses obrigatórios do Funpen.
Ref. 20	Número de servidores e contratações das UFs fiscalizadas.	16- Consolidação dos trabalhos de campo, aba ‘Geral’, Procedimento 2.	Peça 55.	Levantamento realizado nos trabalhos de campo quanto à proporção de servidores e contratações em curso nos departamentos responsáveis das UFs.

Ref. 21	Vagas previstas inicialmente, entregues e de entrega provável.	17- Relatório de Gestão Depen 2015, p. 34;	Peças 90 e 94.	Levantamento realizado de vagas entregues realizado nos trabalhos de campo, confrontado com as vagas previstas nos planos de aplicação das UFs.
Ref. 22	Instrumentos que regulamentaram os repasses obrigatórios em 2016, 2017 e 2018.	18- Relatório de Gestão Depen 2016, p. 37; e	Peças 90 e 94.	Os instrumentos regulamentaram os termos dos repasses, definiram os valores financeiros e trataram sobre suas prorrogações. Os valores dos repasses, embora não constem em todos no corpo das portarias, podem ser encontrados no sítio eletrônico do Depen.
Ref. 23	Execução financeira dos repasses realizados.	19- Relatório de Gestão Depen 2017, p. 44.	Peças 96 e 97.	Levantamento realizado nos trabalhos de campo quanto à execução financeira das UFs quanto aos repasses do Funpen.
Ref. 24	Planejamento de obras das UFs com recursos do Funpen.	16 – Consolidação dos trabalhos de campo, Aba ‘Geral’, Procedimento 1 (P1), ‘Recursos próprios UF’; e	Peça 90.	Levantamento realizado nos trabalhos de campo quanto ao processo de planejamento dos departamentos penitenciários das UFs fiscalizadas. A abordagem deu-se em três aspectos: existência de levantamentos de necessidades de estabelecimentos penais, existência de estudos de viabilidade para as obras pretendidas e existência de planos de expansão para o sistema penitenciário da UF (plano-diretor ou plano de longo prazo).
Ref. 25	Situação da análise dos projetos enviados pelas UFs.	20- Roteiros de execução Secex Regionais.	Peça 90.	Informações fornecidas pelo Depen sobre o quantitativo de projetos das UFs em análise na Coena, divididos por ‘projetos sem envio da documentação inicial’, ‘em análise do projeto arquitetônico’, ‘em diligência por falhas no projeto arquitetônico’, ‘em análise do projeto de engenharia’, ‘em diligência por falhas no projeto de engenharia’ e ‘aprovados’.
Ref. 26	Força de trabalho e atribuições da Coena.	16 – Consolidação dos trabalhos de campo, Aba ‘Geral’, Procedimento 12 (P1), ‘Contratos Funpen’;	Peça 52.	Informações obtidas em entrevista com a Coordenação-Geral de Modernização e sua subunidade Coordenação de Engenharia e Arquitetura, em 25/10/2018.
Ref. 27	Relatórios de gestão enviados pelas UFs.	16 – Consolidação dos trabalhos de campo, Aba ‘Obras’, Procedimento 3.1, ‘Contratações Repasse 2016’ e ‘Contratações Repasse 2017’; e	Peça 95.	Levantamento realizado nos trabalhos de campo do número de relatórios de gestão enviados, datas de envio e omissões.
Ref. 28	Informação do MPC-DF a respeito da gestão de	20- Roteiros de execução Secex Regionais.	Peças 90 e 94.	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

	recursos repassados na modalidade obrigatório em 2016.			2016 na conta única do DF, contrariando o art. 3º-A, § 6º, da LC 79/1994 e normativos infralegais do Depen/MJSP.
Ref. 29	Informação da equipe da SecexDefesa.	16 – Consolidação dos trabalhos de campo, Aba ‘Geral’, Procedimento 7 (P7), ‘Possíveis causas de atraso nos cronogramas’.	Peça 56.	Informações coletadas nos trabalhos de campo, a respeito de contratações em curso no estado de Goiás.
Ref. 30	Informação da equipe da então Secex-PE.	21- Extratos de entrevistas Depen 25-10-2018, p. 3-4, itens 1 e 12; e	Peças 90, 98, 99 e 100.	Informações coletadas nos trabalhos de campo, a respeito de contratações em curso no estado de Pernambuco.
Ref. 31	Informação da equipe da então Secex-SC.	Ofício 1327-2018-Depen	Peças 90, 101 e 102.	Informações coletadas nos trabalhos de campo a respeito de contratações em curso no estado de Santa Catarina.

Apêndice B – Detalhamento da metodologia

Organização

1. Preliminarmente à realização do presente trabalho, foram realizadas duas auditorias sobre o tema sistema penitenciário nacional, apreciadas pelos Acórdãos 972/2018 e 2.643/2018, ambos do Plenário e da relatoria da Ministra Ana Arraes, as quais deram suporte ao planejamento desta auditoria integrada (operacional e conformidade).

2. 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 colhidas por auditores das secretarias do TCU nos estados e, a partir daí, elaborou o projeto de auditoria que direcionou a ação de controle.

3. O objetivo principal desta auditoria é incrementar a economia, a eficiência, a eficácia e/ou a efetividade da ação pública a partir da avaliação das contratações de obras e compras de bens e serviços com recursos do Fundo Penitenciário Nacional, especificamente no que tange às transferências obrigatórias (fundo a fundo).

4. As avaliações tiveram por suporte três questões de auditoria, subdivididas 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 UFs, se mantido o atual nível de investimento dos entes;

1.2. O rateio de recursos entre as UFs é realizado de modo a maximizar a alteração de realidade nas UFs;

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 UFs 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 UFs 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

5. O projeto de auditoria desdobrou-se nos aspectos esquematizados a seguir:

Avaliação orçamentário-financeira	Avaliação dos procedimentos do repasse	Avaliação da conformidade e eficácia da aplicação dos recursos
<ul style="list-style-type: none"> • Levantamento de carências do sistema penitenciário • Estimativa de investimentos necessários no sistema • Estimativa dos recursos federais disponíveis • Histórico orçamentário-financeiro do Funpen 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • Observância da legislação de licitações e contratos • Aderência às normas disciplinadoras dos repasses • Atendimento das metas acordadas

Fonte: elaboração da equipe da SecexDefesa

6. Todos os elementos esquadrinhados tiveram natureza sistêmica, abrangente, a exemplo dos motivos determinantes das dificuldades enfrentadas pelas UFs para o alcance dos resultados esperados com a política pública atrelada aos repasses fundo a fundo.

7. O trabalho também buscou avaliar, em grandes linhas, em que nível o planejamento e a fiscalização a cargo do Depen afetaram a velocidade da execução dos recursos nos estados e no Distrito Federal.

8. Quanto à conformidade, os exames consistiram basicamente nas verificações seguintes:

a) compatibilidade do patrimônio adquirido em relação às informações financeiras e aos relatórios de prestação de contas;

b) regularidade das contratações em face das normas gerais de licitação e contratos e outras aplicáveis ao tema; e

c) aderência das despesas realizadas com os planos de aplicação, com a lei orçamentária anual e com as finalidades previstas na LC 79/1994 e na lei orçamentária anual.

Não-escopo

9. A presente auditoria não tem o propósito de analisar as relações de causa e efeito entre o déficit de vagas verificado no sistema prisional e outros aspectos do sistema de execução penal, a exemplo de: regimes e progressão de penas, prisões provisórias, audiências de custódia, eficiência do sistema de justiça criminal e da Defensoria Pública e Ministério Público, políticas de encarceramento ou desencarceramento, políticas de prevenção de crimes e políticas de conscientização da população.

10. Também não será avaliada a efetividade dos repasses obrigatórios do Funpen, restringindo-se os trabalhos mais diretamente ao exame do grau de entrega dos objetos convencionados nos planos de aplicação, como a criação de vagas e o aparelhamento do sistema.

Critérios

11. Os principais critérios 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 então Ministério da Justiça e Cidadania (MJC), que regulamentaram as transferências obrigatórias realizadas em 2016;

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 então Ministério da Justiça e Segurança Pública (MSP), que prorrogou o prazo de utilização dos valores transferidos em 2016 e regulamentou a transferência obrigatória realizada em 2017, respectivamente; e

12. 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

13. A escolha das UFs fiscalizadas decorreu da adesão voluntária das secretarias do TCU nos estados. 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.

14. A SecexDefesa realizou auditoria-piloto no estado de Goiás, UF selecionada em razão do alto nível de execução financeira de recursos do Funpen verificado. A SecexDefesa também aplicou os procedimentos de auditoria no Distrito Federal, totalizando, desse modo, doze UFs fiscalizadas.

Procedimentos adotados

15. Com a finalidade de mapear riscos, foram solicitadas informações ao Depen, à Controladoria-Geral da União e ao Conselho Nacional do Ministério Público. Além disso, foram entrevistados gestores do Distrito Federal a fim de conhecer, preliminarmente, os processos de trabalho relacionados ao objeto de auditoria.

16. Com base nas informações obtidas, principalmente junto aos órgãos anteriormente mencionados, confeccionaram-se dois roteiros de execução, divididos em 'roteiro geral' e 'roteiro de obras'.

17. 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 os pontos que os auditores deveriam dar maior atenção ao aplicar os procedimentos e ao padronizar os registros da auditoria, de forma a subsidiar/facilitar a posterior consolidação de informação a cargo da SecexDefesa.

18. Para validar a matriz de planejamento, foi realizado painel de referência na Sede do TCU em Brasília, evento que contou com a participação do Depen, do CNMP, do Ministério Público Federal e de representantes do MJSP.

19. A fim de validar os procedimentos de auditoria (roteiros de auditoria), a SecexDefesa, conforme já informado, realizou auditoria-piloto no estado de Goiás no período de 30/7 a 3/8/2018.

20. Tendo em vista a suficiência dos procedimentos aplicados nesse estado, não foi necessário revisá-lo durante a fase de execução, tendo havido apenas a complementação de informações por meio de ofício de requisição.

21. Na auditoria-piloto, a equipe aplicou os roteiros e questionários junto aos representantes locais do órgão de administração penitenciária, quando foram avaliadas a clareza e a pertinência das questões formuladas pela equipe de auditoria.

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

23. Além disso, ainda durante a fase de planejamento, foi realizada videoconferência com as secretarias regionais do TCU para orientá-las quanto ao teor e aos propósitos da auditoria, bem como quanto ao papel que exerceriam durante a fiscalização.

24. 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, sem, contudo, descuidar-se da coordenação dos trabalhos então em curso nos estados.

25. Durante essa fase, a SecexDefesa também aplicou procedimentos de auditoria no Depen, com o objetivo de ratificar, confrontar e complementar as informações colhidas nas UFs.

26. Ao final da etapa de execução, consolidaram-se dados e informações e estabeleceram-se as conclusões deles resultantes.

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

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

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

É o relatório.

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

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 justificarem; 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